

Die Abfallwirtschaft als Teilbereich der kommunalen Umweltpolitik. Eine Untersuchung am Beispiel der kreisfreien Stadt Augsburg, des Landkreises Augsburg und des Landkreises Aichach-Friedberg.*

von Daniela Ludin und Fritz Rahmeyer

Zusammenfassung

In der Bundesrepublik Deutschland haben sich die Anforderungen innerhalb der Abfallwirtschaft in den letzten Jahren drastisch verändert. Kostensteigerungen in der Abfallentsorgung und damit verbundene Gebührenerhöhungen haben in der Öffentlichkeit zu kontroversen Diskussionen geführt. Der Grund für diesen Kostenanstieg liegt in den veränderten abfallwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Zum einen haben immissionsschutzrechtliche Vorschriften, das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz und die Technischen Anleitungen dazu geführt, daß sich die Standards (Emissionsgrenzwerte, Oberflächenabdichtung, Sickerwasserbehandlung) an die umwelttechnische Sicherheit von Deponien und Abfallverbrennungsanlagen regelmäßig erhöht haben und weiter erhöhen werden. Zum anderen wird das Leistungsangebot der Kommunen immer umfangreicher. Die differenzierte Abfallsammlung führt zu höheren Kosten bei der Abfalllogistik: Im Rahmen der Abfallentsorgung geht es nicht mehr nur um die Restmüllabfuhr, sondern es wird eine breite Palette an Dienstleistungen angeboten. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage der Finanzierung und Verteilung solcher Belastungen. Die Verwendung pauschalisierender Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe wie beispielsweise des Haushalts- oder des Personenmaßstabes, die sich ausschließlich am Restmüll orientieren, werden unter Berücksichtigung steigender Gebühren von der Bevölkerung als ungerecht empfunden. Zudem wird die fehlende Lenkungswirkung kritisiert. Durch eine "Ökologisierung der kommunalen Gebühren", d.h. der Einbeziehung von gesamtwirtschaftlichen Kosten der Umweltbelastung bei der Ausgestaltung und Bemessung der Gebühren, soll das ökologisch Notwendige durch ökonomische Anreize erreicht werden. Neue, verursachungsgerechte und für die Bürger verständliche Gebührenmodelle, die Anreize zur Abfallvermeidung und -verwertung geben, sollen Anwendung finden. Eine alleinige Finanzierung der gesamten Entsorgungseinrichtung über die Restmüllgebühr wird der veränderten Abfallstruktur in Zukunft nicht mehr gerecht werden.

Das Ziel dieses Forschungsvorhabens besteht vor diesem Hintergrund darin, zusammen mit den Kooperationspartnern der näher untersuchten Gebietskör-

* Dieser Beitrag stellt den Forschungsbericht des Jahres 1998 für das Forschungsprojekt "Kostendeckung innerhalb der kommunalen Umweltpolitik. Eine Untersuchung am Beispiel der kreisfreien Stadt Augsburg, des Landkreises Augsburg und des Landkreises Aichach-Friedberg" dar, welches insgesamt für drei Jahre (1998-2000) geplant ist. Die Verfasser danken der "Ständigen Kommission für Forschung und wissenschaftlichen Nachwuchs der Universität Augsburg" für die Bewilligung dieser Forschungsförderung nach Typ B.

perschaften, Ursachen für unterschiedlich hohe Gebühren und Kostendeckungsgrade innerhalb der kommunalen Umweltpolitik, hier speziell in der Abfallwirtschaft, und die damit verbundenen ungleichen finanziellen Belastungen für die Bürger transparent zu machen. Im folgenden werden zunächst die Besonderheiten der kommunalen Umweltpolitik im Föderalstaat herausgearbeitet, dabei wird speziell auf die Situation im Freistaat Bayern und auf den Stellenwert der bayerischen Gemeinden, der bayerischen Landkreise und der bayerischen kreisfreien Städte (die kommunale Ebene) eingegangen. Ausgehend von den theoretischen Grundlagen der Abfallwirtschaft, also dem rechtlichen Hintergrund, den Zielen, den Trägern, dem institutionellen und organisatorischen Rahmen sowie den Abfallgebühren, war es möglich, drei exemplarische Fallstudien durchzuführen. Diese beziehen sich auf die kreisfreie Stadt Augsburg, den Landkreis Augsburg und den Landkreis Aichach-Friedberg. Dafür wurden leitfadengestützte Experteninterviews und recherchierte Sekundärdaten ausgewertet und abschließend die drei Gebietskörperschaften miteinander verglichen.

Abstract

The key topic of this paper is to explain the above average increase of local waste charges in Germany, in addition the special importance of local within national environmental policies. The jump of waste charges, especially since 1990, has originated in the changed institutional setting of waste management, for its part a result of increasing waste material. It includes an expansion of waste management services (for instance, waste treatment, waste disposal), higher technical demands referring to waste disposal (waste incineration, waste disposal sites) and excess capacity of municipal incinerators resulting from a higher percentage of waste recycling. In addition to financing disposal and treatment, waste charges shall also give financial incentives to waste avoidance considering the social costs of waste management (for instance, pollutants of waste incineration) ("ecological waste charges"). The authors recommend to apply new approaches to collect charges, that give rise to waste avoidance and recycling. On this economic and legal basis three comparing case studies concerning waste management and waste charges are carried out (city and district of Augsburg and district of Aichach-Friedberg).

Key words: Kommunale Umweltpolitik, Föderalismus, Abfallwirtschaft, Abfallgebühren
local environmental protection, fiscal federalism, waste management, waste charges

JEL classification: H11, H54, Q28

Anschrift der Verfasser:

Dipl. oec. Daniela Ludin, Universität Augsburg, Institut für VWL, 86135 Augsburg,

☎ (0821) 598-4076, ✉ daniela.ludin@wiso.uni-augsburg.de

Prof. Dr. Fritz Rahmeyer, Universität Augsburg, Institut für VWL, 86135 Augsburg,

☎ (0821) 598-4203, ✉ fritz.rahmeyer@wiso.uni-augsburg.de

Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSUNG	I
ABSTRACT	II
INHALTSVERZEICHNIS.....	III
ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	1
TABELLENVERZEICHNIS	2
EINLEITUNG	3
A. EINORDNUNG DER KOMMUNALEN UMWELTPOLITIK IN DIE ALLGEMEINE UMWELTPOLITIK.....	7
I. DIE ROLLE DER KOMMUNALEN UMWELTPOLITIK IM FÖDERALSTAAT.....	7
II. DIE ROLLE DER KREISE UND KREISFREIEN STÄDTE IN DER KOMMUNALEN UMWELTPOLITIK DES FREISTAATES BAYERN	13
B. DIE ABFALLWIRTSCHAFT IM FREISTAAT BAYERN	16
I. DER RECHTLICHE HINTERGRUND DER ABFALLWIRTSCHAFT	16
II. DIE ZIELFORMULIERUNGEN IN DER ABFALLWIRTSCHAFT	17
II. A. <i>Das Bundesrecht</i>	17
II. A. a. Der Abfallbegriff.....	17
II. A. b. Abfallvermeidung.....	18
II. A. c. Abfallverwertung	19
II. A. d. Abfallbeseitigung	20
II. A. e. Abfallberatung	20
II. B. <i>Das Landesrecht am Beispiel des Freistaates Bayern</i>	21
II. B. a. Vermeidung, Verwertung und Beseitigung	21
II. B. b. Die kommunale Abfallwirtschaft	22
III. DIE TRÄGER DER ABFALLWIRTSCHAFT	23
III. A. <i>Das Bundesrecht</i> 23	23
III. A. a. Erfüllung der Pflichten durch einen Dritten ohne befreiende Wirkung	23
III. A. b. Erfüllung der Pflichten durch einen Dritten mit befreiender Wirkung.....	24
III. A. c. Erfüllung der Pflichten durch Abfallzweckverbände mit und ohne befreiende Wirkung	24
III. A. d. Erfüllung der Pflichten durch Einrichtungen, die von den Selbstverwaltungsvorschriften der Wirtschaft gebildet sind	25
III. B. <i>Das Landesrecht am Beispiel des Freistaates Bayern</i> 25	25
IV. DER INSTITUTIONELLE UND ORGANISATORISCHE RAHMEN DER ABFALLWIRTSCHAFT	27
IV. A. <i>Leistungen aus Beseitigungs-, Behandlungs- und Verwertungsanlagen</i>	27
IV. B. <i>Erfassungs- und Transportdienstleistungen</i>	28
IV. C. <i>Beratung, Förderung und Kommunikation</i>	28
IV. D. <i>Sonstige Dienstleistungen</i>	28
V. DIE ABFALLGEBÜHREN.....	30
V. A. <i>Die allgemeinen Grundsätze der Gebührenerhebung</i>	31
V. B. <i>Die Gebührenmaßstäbe</i>	34
V. B. a. Der Wahrscheinlichkeitsmaßstab.....	34
V. B. b. Der Wirklichkeitsmaßstab.....	35
V. B. c. Die Kombination von Bemessungsgrundlagen: Grund-, Zusatz- und Mindestgebühren.....	36

C. EINE ANALYSE ZUR ABFALLWIRTSCHAFT AM BEISPIEL EXEMPLARISCHER UND VERGLEICHENDER FALLSTUDIEN IM REGIERUNGSBEZIRK SCHWABEN	38
I. METHODISCHE VORGEHENSWEISE	38
I.a. <i>Literaturanalyse</i>	38
I.b. <i>Exemplarische Einzelfallstudien</i>	38
I.b.a. <i>Sekundäranalyse</i>	38
I.b.b. <i>Primärerhebungen / Experteninterviews</i>	39
II. FALLSTUDIE 1: DIE KREISFREIE STADT AUGSBURG	42
III. FALLSTUDIE 2: DER LANDKREIS AUGSBURG	47
IV. FALLSTUDIE 3: DER LANDKREIS AICHACH-FRIEDBERG	52
V. DIE DREI FALLSTUDIEN GEGENÜBER DEM REGIERUNGSBEZIRK SCHWABEN UND GEGENÜBER DEM FREISTAAT BAYERN IM VERGLEICH	55
VI. FAZIT	68
D. ANHANG	71
E. LITERATURVERZEICHNIS	76

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Kommunale Gebühren für Abwasserbeseitigung und Müllabfuhr (alte Bundesländer); absolut	5
Abb. 2 : Kommunale Gebühren für Abwasserbeseitigung und Müllabfuhr (alte Bundesländer), in jährlichen Wachstumsraten [in %]	5
Abb. 3: Einwohnerbezogenes Abfallaufkommen in Bayern im Vergleich 1990-1999	6
Abb. 4: Das Abfallaufkommen der kreisfreien Stadt Augsburg, des Landkreises Augsburg und des Landkreises Aichach-Friedberg im bayernweiten und schwabenweiten Vergleich	6
Abb. 5: Einordnung des Begriffs "Föderalismus"	8
Abb. 6: Das Abfallaufkommen in der kreisfreien Stadt Augsburg	46
Abb. 7: Das Abfallaufkommen der kreisfreien Stadt Augsburg im Vergleich mit anderen großstädtisch strukturierten Städten.....	46
Abb. 8: Das Abfallaufkommen im Landkreis Augsburg	51
Abb. 9: Das Abfallaufkommen des Landkreises Augsburg im Vergleich mit anderen städtisch strukturierten Landkreisen	51
Abb. 10: Das Abfallaufkommen im Landkreis Aichach-Friedberg.....	54
Abb. 11: Das Abfallaufkommen des Landkreises Augsburg im Vergleich mit anderen städtisch strukturierten Landkreisen	54
Abb. 12: Entsorgungsgebühren für 120 l-Restmülltonnen in den bayerischen Regierungsbezirken.....	60
Abb. 13: Vergleich der Gebühren in den kreisfreien Städten und Landkreisen Bayerns.....	61
Abb. 14: Abfallgebühren pro Einwohner und pro Haushalt	63
Abb. 15: Entwicklung des Abfallaufkommens in den drei Gebietskörperschaften 1992-1997	65
Abb. 16: Entwicklung der Abfallfraktionen der drei Gebietskörperschaften 1992-1997	66
Abb. 17: Gelbe Tonne versus Wertstoffsammelstelle	67

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Öffentlich geförderte technische Umweltschutzinvestitionen im Bereich der Abfallwirtschaft im Freistaat Bayern 1989-1994	14
Tab. 2: Die Entwicklung der Abfallgebühren in der kreisfreien Stadt Augsburg	44
Tab. 3: Entwicklung der jährlichen Abfallgebühren im Landkreis Augsburg	48
Tab. 4: Entwicklung der jährlichen Abfallgebühren im Landkreis Aichach-Friedberg	53
Tab. 5: Rechtlicher Hintergrund und Zielformulierungen	56
Tab. 6: Abfallvermeidungsaktivitäten 1996	57
Tab. 7: Der institutionelle und organisatorische Rahmen der Abfallwirtschaft (1)	58
Tab. 8: Der institutionelle und organisatorische Rahmen der Abfallwirtschaft (2)	59
Tab. 9: Gebühren der kommunalen Abfallentsorgung im Freistaat Bayern	60
Tab. 10: Abfallaufkommen der kreisfreien Stadt Augsburg nach Fraktionen	72
Tab. 11: Abfallaufkommen des Landkreises Augsburg nach Fraktionen	73
Tab. 12: Abfallaufkommen des Landkreises Aichach-Friedberg nach Fraktionen	74
Tab. 13: Abfallaufkommen im Freistaat Bayern untergliedert in städtisch und großstädtisch strukturierte Gebietskörperschaften nach Fraktionen	75
Tab. 14: Abfallaufkommen im Regierungsbezirk Schwaben und im Freistaat Bayern nach Fraktionen	75

Einleitung

Die natürliche Umwelt (Boden, Wasser, Luft) wird durch wirtschaftliche Aktivitäten auf zweifache Weise genutzt. Zum einen stellt sie Rohstoffe (Material- und Energieströme) und Konsumgüter zur Verfügung (Extraktionsnutzung); zum anderen nimmt sie die in Produktion und Konsum anfallenden unerwünschten Kuppelprodukte auf (Depositionsnutzung), z.B. Luftschadstoffemissionen oder feste Abfälle. Traditionell werden Umweltmedien als freie oder öffentliche Güter behandelt (Nicht-Ausschluß- und Nicht-Rivalitätsprinzip), die keinen Marktpreis aufweisen. Daraus kann eine Verwendungskonkurrenz der Naturgüter und entsprechend eine (lokale, regionale und/oder globale) Übernutzung der Umwelt resultieren. Umweltschäden weisen somit auch einen räumlichen Bezug auf. Der öffentliche Gutscharakter führt dazu, daß die sozialen Kosten größer sind als die privaten Kosten von Produktion oder Konsum (negative Externalität), ebenfalls mit der Folge der Übernutzung der Umwelt. Die Lösung des Umweltproblems wird in der ökonomischen Theorie darin gesehen, die Kosten der Umweltbelastung in das Marktsystem einzubeziehen und dadurch die Differenz zwischen privaten und sozialen Kosten zu vermindern oder aufzuheben (Internalisierung externer Effekte). Daneben werden in der umweltpolitischen Zielfindung Umweltqualitätsziele und ökologische Mindeststandards für einzelnen Umweltbereiche bestimmt. Ein zentraler Bereich der Umweltökonomie ist entsprechend die Wirkungsanalyse umweltpolitischer Instrumente. Der räumliche Bezug des Umweltproblems führt zur Frage der Kompetenzverteilung für die Umweltpolitik innerhalb einer Staatengemeinschaft und eines Bundesstaates. Zentrale Teilbereiche der praktischen Umweltpolitik sind die Abfallwirtschaft, der Gewässerschutz, die Luftgütepolitik, der Boden- und der Naturschutz.

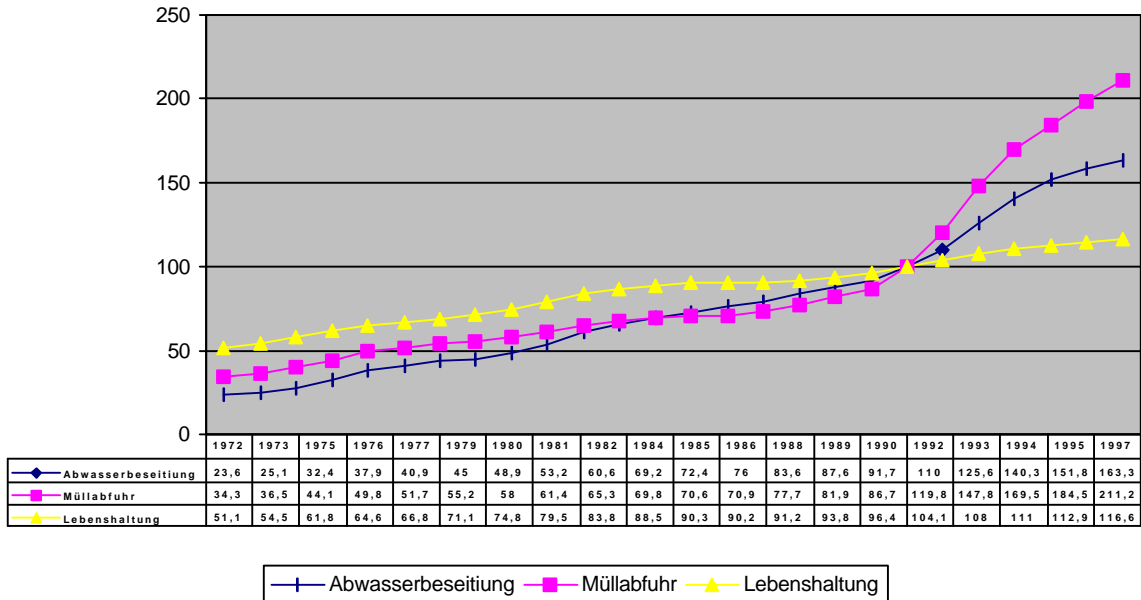
Die Abfallwirtschaft (zum aktuellen Überblick vgl. u.a. Brösse 1996, S. 220 ff.; SRU 1998, Tz. 407 ff.; Cantner 1997, S. 37 ff.) ist z.B. von der Luftreinhaltung dadurch zu unterscheiden, daß ihre Emissionen sich nicht in einem Umweltmedium verteilen, sondern daß (fester) Abfall als eine bewegliche Sache Gutscharakter aufweist, transportierbar, lagerfähig und teilweise wiederverwertbar ist. Abfall entsteht (neben biologischen Prozessen) im Produktions- und Verteilungsprozeß von Rohstoffen und Gütern und im Verwendungsprozeß von Gütern. Er weist in ökonomischer Betrachtung Merkmale eines unerwünschten Kuppelprodukts auf, da er negative externe Effekte ausübt. Im Unterschied zu Wirtschaftsgütern ist er sowohl für den Besitzer als auch für die Gesellschaft insgesamt als negativ bewertet (vgl. Weiland 1993, S. 122; Holm-Müller 1995, S. 107). "Abfallwirtschaft ist ...als ein Teilbereich des menschlichen Umgangs mit unerwünschten Rückständen aufzufassen; zusammen mit Gewässer- und Luftreinhaltung handelt es sich um einen eng miteinander verbundenen Entsorgungssektor" (Linscheidt 1998, S. 17). Hecht (1991, S. 22) definiert Abfall wie folgt: "Abfall ... betrifft erstens sämtliche stofflichen Emissionen..., die nicht

unmittelbar...in eines der drei Umweltmedien eingebracht, sondern die gesammelt und transportiert werden, um sie an anderen Orten auf bestimmte Art und Weise in eines der Umweltmedien einzubringen. Zweitens soll von Abfall gesprochen werden, wenn Stoffe, die zunächst unmittelbar aus Prozessen in eines der Umweltmedien emittiert wurden, nachträglich aus diesem entfernt werden, um sie ebenfalls an bestimmten Orten auf bestimmte Art und Weise erneut in eines der Medien einzubringen." Speichermedium des festen Abfalls ist der Boden, an dem Eigentumsrechte bestehen, so daß Kosten für seine Lagerung entstehen. Die Abfallentsorgung ist vor allem ein Managementproblem (Problem der Endablagerung), denn Abfall weist in geringerem Maße als gasförmige und flüssige Emissionen in Luft und Wasser negative externe Effekte auf (vgl. Holm- Müller 1997, S. 2). Umweltprobleme bzw. negative externe Effekte aus der Abfallwirtschaft entstehen durch (vgl. Stephan 1995, S. 149; SRU 1998, Tz. 708)

- Schadstoffemissionen aus der Abfalldeponierung (Sickerwasser, Deponiegas),
- Verknappung von Deponieflächen,
- Schadstoffemissionen durch Transport und Abfallverbrennung.

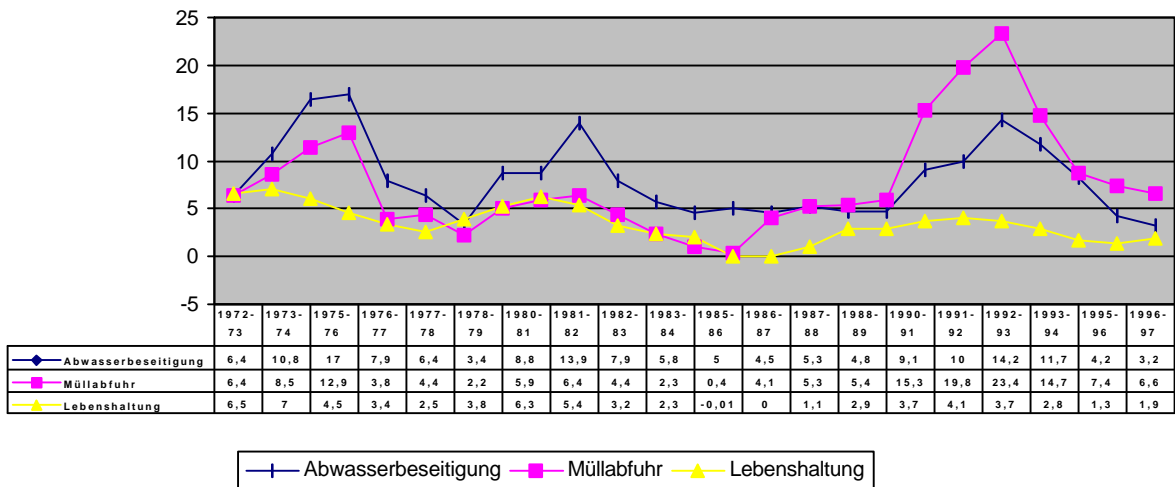
Bei der Entwicklung des Abfallaufkommens in der Bundesrepublik Deutschland ist für den Zeitraum 1990 bis 1993 (Daten für 1996 liegen noch nicht vor) generell ein Rückgang der Abfälle zur Beseitigung und zugleich eine Zunahme der Abfälle zur Verwertung zu beobachten (vgl. Statistisches Bundesamt 1993, Fachserie 19, Reihe 1.1). Dies liegt an der Priorität der Abfallvermeidung und Abfallverwertung gegenüber der Abfallbeseitigung und hat zur Konsequenz, daß Kosten für bereits bestehende Entsorgungsanlagen von großer Kapazität auf geringere Abfallmengen verteilt werden müssen. Darin ist auch die Hauptursache für das drastische Ansteigen der Abfallgebühren in den letzten Jahren zu sehen (vgl. Baum, Cantner 1997, S. 46). Bereits ab Mitte der achtziger Jahre sind die Gebühren für die Müllabfuhr erheblich stärker gestiegen als der Preisindex für die private Lebenshaltung (vgl. Abb. 1+2).

Abb. 1: Kommunale Gebühren für Abwasserbeseitigung und Müllabfuhr (alte Bundesländer); absolut (1991=100)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 19, Reihe 4: Umweltökonomische Gesamtrechnungen

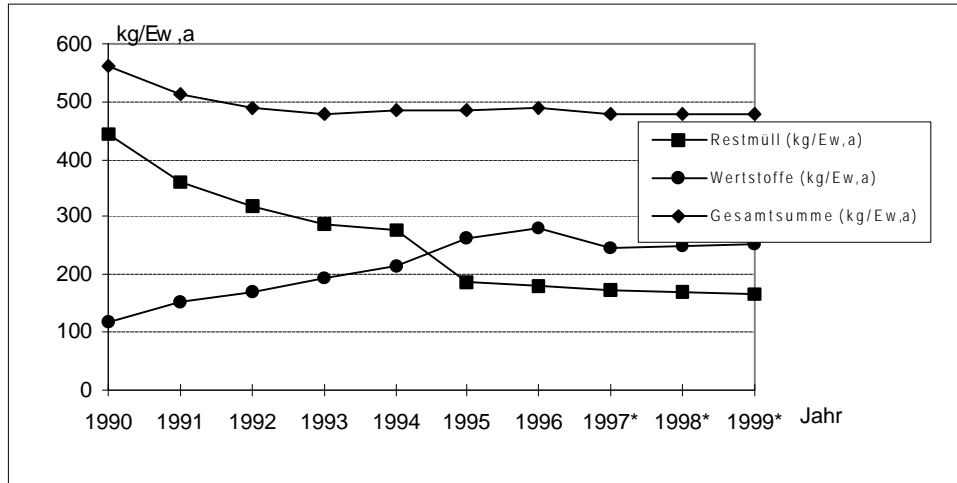
Abb. 2: Kommunale Gebühren für Abwasserbeseitigung und Müllabfuhr (alte Bundesländer), in jährlichen Wachstumsraten [in %] (1991=100)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 19, Reihe 4: Umweltökonomische Gesamtrechnungen

Im Freistaat Bayern ist das einwohnerbezogene Abfallaufkommen im Zeitraum 1990 bis 1999 insgesamt rückläufig, allerdings mit abnehmender Tendenz. Weiterhin sinkenden Restmüllmengen steht dabei eine steigende Wertstoff- erfassung gegenüber (vgl. Abb. 3).

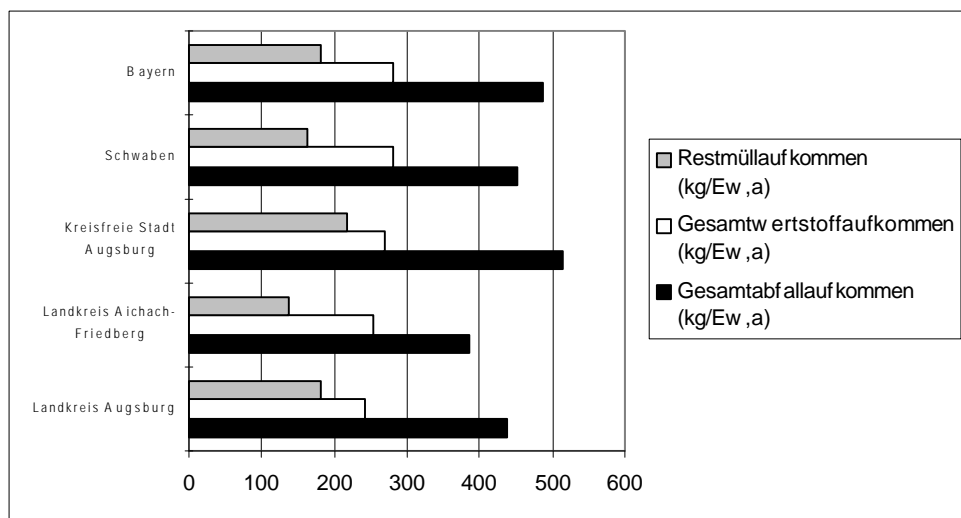
Abb. 3: Einwohnerbezogenes Abfallaufkommen in Bayern im Vergleich 1990-1999 (*Prognose)



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Bayerisches Landesamt für Umweltschutz 1997b, S. 63 und Bayerisches Landesamt für Umweltschutz 1997a.

Im bayern- und schwabenweiten Vergleich schneiden die drei hier untersuchten Gebietskörperschaften in bezug auf Gesamtabfallaufkommen, Gesamtwertstoffaufkommen und Restmüllaufkommen unterschiedlich ab, so daß die durchgeführte Untersuchung als begründet gelten kann (vgl. Abb. 4).

Abb. 4: Das Abfallaufkommen der kreisfreien Stadt Augsburg, des Landkreises Augsburg und des Landkreises Aichach-Friedberg im bayernweiten und schwabenweiten Vergleich (Zahlen für 1996)



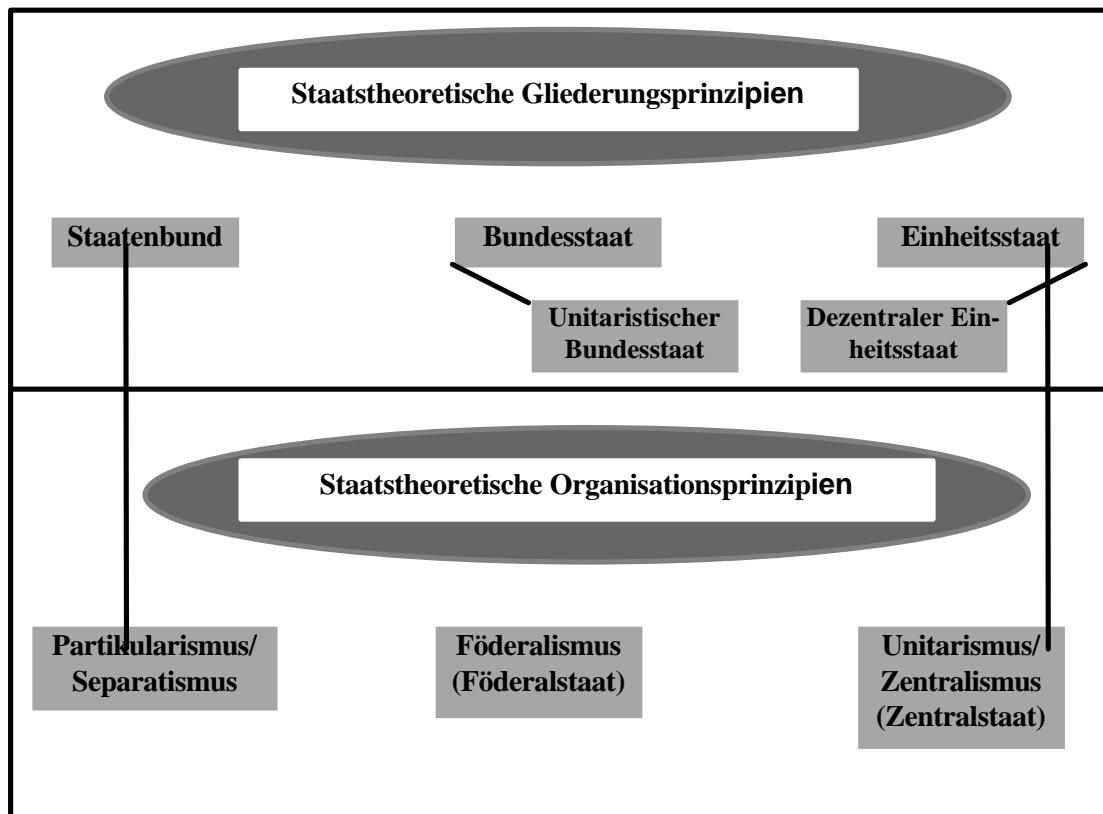
Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Bayerisches Landesamt für Umweltschutz 1997a.

A. Einordnung der kommunalen Umweltpolitik in die allgemeine Umweltpolitik

I. Die Rolle der kommunalen Umweltpolitik im Föderalstaat

Bei der Einordnung der kommunalen Umweltpolitik in die allgemeine Umweltpolitik sind zunächst die Begriffe "Föderalstaat" ("föderativer Staat") und "Bundesstaat" voneinander abzugrenzen, da in der Literatur beide Ausdrücke sehr oft synonym verwendet werden. Während sich die Termini Föderalstaat/föderativer Staat auf staatstheoretische Organisationsprinzipien beziehen, beschreibt der Ausdruck Bundesstaat ein staatstheoretisches Gliederungsprinzip. Letzterem stehen die beiden Extreme des "Staatenbundes" und des "Einheitsstaates" gegenüber. Während der Staatenbund ein Zusammenschluß souveräner Staaten ist und seine Mitglieder alle einen eigenen Staatscharakter aufweisen, erscheint der Bundesstaat nur im gesamten als völkerrechtlich souveräner Staat. Seine Gliedstaaten sind anderen Staaten gegenüber also nicht souverän, sie sind untereinander aber eine starke staatsrechtliche Verbindung eingegangen. Allerdings nimmt jeder der Gliedstaaten gewisse Aufgaben in eigenständiger Verantwortung wahr. Der Einheitsstaat weist gegenüber dem Bundesstaat keine Gliedstaaten auf. Sämtliche Kompetenzen liegen bei einer staatlichen Organisation; lediglich die Gesamtkörperschaft wirkt als Staat. Auf die Besonderheiten des unitaristischen Bundesstaates und des dezentralen Einheitsstaats soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Analog der Einordnung des Begriffes "Bundesstaat", zwischen Staatenbund und Einheitsstaat, kann die Klassifizierung des staatstheoretischen Organisationsprinzips "Föderalismus" zwischen "Partikularismus/Separatismus" und "Unitarismus/Zentralismus" erfolgen. Beim Vorliegen von Partikularismus/Separatismus treten eigenständige Einzelstaaten selten als Gesamtheit in Erscheinung, während im Föderalismus grundsätzlich gleichberechtigte und eigenständige Glieder nach außen ein Gesamtbild formen und im Inneren in enger Verbindung miteinander stehen. Im Unitarismus/Zentralismus dominiert hingegen meist ein Zentralstaat die Ordnung (vgl. Isensee 1990, S. 520 f.; Laufer, Münch 1997, S. 14 ff.; Magiera 1994, S. 73 ff.). Abb. 5 systematisiert und verdeutlicht diese Begriffe.

Abb. 5: Einordnung des Begriffs "Föderalismus"



Quelle: Eigene Darstellung

Die Bundesrepublik Deutschland bekennt sich in ihrer Verfassung zum staats-theoretischen Gliederungsprinzip des Bundesstaates (Art. 20 GG); die zentrale Institution wird vom Bund, die Gliedstaaten werden von den Ländern repräsentiert. Voraussetzungen für das Vorhandensein eines Bundesstaates sind

- selbstverantwortliche Entscheidungsbefugnisse für die Gliedstaaten,
- Ausstattung der Gliedstaaten mit eigenen finanziellen Mitteln sowie
- Beteiligung der Gliedstaaten am demokratischen Prozeß des Zentralstaates (vgl. Laufer, Münch 1997, S. 13 ff.).

Der Bundesstaat Bundesrepublik Deutschland ist föderalistisch organisiert. Bekennen sich Bundesstaaten zum Föderalismus, so kann dies historisch (Erlangen einer nationalen politischen Einheit), ethnisch (heterogene Bevölkerungsgruppen) oder aber geographisch (territoriale Beschaffenheit) begründet sein. Im Fall der Bundesrepublik Deutschland bedingen vor allem historische und ethnische Motive das föderalistische Organisationsprinzip. Durch den Föderalismus kann die Aufgabenverteilung im Bundesstaat effizienter erfolgen, in dem die zentrale Ebene nur noch die Aufgaben wahrnimmt, die nicht gleich gut oder besser von niedrigeren Ebenen wahrgenommen werden können. Man

spricht in diesem Zusammenhang auch vom "Subsidiaritätsprinzip". Die bürokratische Belastung wird somit auf verschiedene Gebietskörperschaften verteilt.

Die ökonomische Theorie des Föderalismus stellt in Analogie zum Angebot an öffentlichen Gütern die Frage, ob Umweltgüter im Rahmen der staatlichen Allokationspolitik zentral oder dezentral bereitgestellt werden sollen. Bei der Entscheidung hierüber sind zugleich die Kriterien der Struktureffizienz und der Kosteneffizienz zu berücksichtigen (vgl. Andel 1993, S. 458 ff.):

- Nach dem Kriterium der Struktureffizienz hat die Produktion öffentlicher Güter und ihre Kostenaufteilung den Präferenzen der Einwohner einer nutzenempfangenden Region zu entsprechen (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz). Regionale externe Effekte bestehen im Idealfall nicht.
- Nach dem Kriterium der Kosteneffizienz erfolgt die Versorgung mit öffentlichen Gütern zu den geringstmöglichen Kosten, z.B. im Falle von Infrastruktureinrichtungen, die steigende Skalenerträge in der Nutzung aufweisen.

Die Kompetenzzuteilung zwischen den (supranationalen und nationalen) Trägern der Umweltpolitik kann in einem zweistufigen Prozeß vorgenommen werden (vgl. Karl 1996, S. 149). In einem ersten Schritt ist der relevante Umweltraum mittels der räumlichen Ausdehnung der Umweltschäden und der Nutznießer von Ausgaben für Umweltgüter in bezug auf einzelne Umweltmedien zu ermitteln. Im zweiten Schritt werden die Kompetenzen für Umweltgüter auf die einzelnen staatlichen Ebenen zugeordnet mit dem Ziel, daß die Umweltregion und die politische Region möglichst deckungsgleich bzw. die regionalen externen Effekte möglichst gering sind. Hierdurch wird eine globale, nationale, regionale oder kommunale Umweltpolitik begründet. Die Vorteile der fiskalischen Äquivalenz bestehen darin, daß die Einwohner einer Region die Möglichkeit der Kontrolle staatlicher Leistungen haben und daß Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften gleicher Ebene (Länder, Gemeinden) besteht, der organisatorische Neuerungen bewirken kann (ebenda, S. 150). Eine exakte Abgrenzung zwischen (bestehenden) Gebietskörperschaften innerhalb eines Landes und auch zwischen einzelnen Staaten (z.B. innerhalb der Europäischen Union) und den räumlichen Wirkungen der Umweltleistungen dürfte aufgrund von Präferenzunterschieden für Umweltgüter und Unterschieden in den Vermeidungskosten der Emissionstätigkeit nicht erreichbar sein. Verbleibende räumliche Externalitäten müssen durch Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften, z.B. Gemeindeverbänden, internalisiert oder Umweltgüter auf höherer Ebene bereitgestellt werden, wodurch die Durchschnittskosten in der Nutzung, z.B. von Entsorgungseinrichtungen, sinken können.

Die allokatonspolitische Analyse der räumlichen Gestaltung der Finanz- und der Umweltpolitik nennt Argumente, die mehr für eine Dezentralisierung oder für eine Zentralisierung der Bereitstellung öffentlicher Güter sprechen:

- Eine dezentrale Umweltpolitik empfiehlt sich, wenn Unterschiede in den Präferenzen der Bürger und den Vermeidungskosten der Umweltschäden bestehen. Einheitliche zentrale umweltpolitische Regulierungen, z.B. das Ordnungsrecht (Ge- und Verbote), sind dann ineffizient. Auf lokaler oder regionaler Ebene haben die Bürger zudem einen größeren Anreiz, ihre Präferenzen für öffentliche Leistungen im Umweltschutz zu offenbaren. Entsprechend können sie eher berücksichtigt werden. Weiterhin hat eine dezentrale Umweltpolitik den Vorteil, daß sie einen institutionellen Wettbewerb zwischen den Teilräumen begründet (vgl. Karl, Ranné 1997, S. 1065 f.).
- Für eine zentrale, nationale oder europäische Umweltpolitik spricht, daß Umweltgüter einen landesweiten Nutzen ausüben und externe Effekte über bestehende Gebietskörperschaften hinweg wirken können, z.B. im Falle der CO₂-Emissionen. Zudem kann sie kosteneffizienter als eine lokale/regionale Umweltpolitik sein (ebenda, S. 1067 f.).

Zusammenfassend ergibt sich: "Die ökonomische Theorie des Föderalismus macht deutlich, daß eine umweltpolitische Aufgabenerfüllung auf dezentraler Ebene vorteilhaft ist, wenn die Präferenzen der Bürger kleinräumig streuen und Umweltprobleme eine regionale Konzentration aufweisen. Bei Existenz räumlicher externer Effekte, bei steigenden Skaleneffekten oder bei meritorischen Anliegen kann eine Aufgabenwahrnehmung auf eher dezentraler Ebene begründet werden" (Junkernheinrich 1995, S. 45). Die Kompetenzzuweisung kann für einzelne Bereich des Umweltschutzes uneinheitlich sein, z.B. globaler Klimaschutz und lokale Abwasser- und Abfallentsorgung.

Der räumliche Bezug des Umweltproblems führt zu der Frage der Kompetenz-zuteilung für die Umweltpolitik innerhalb einer Staatengemeinschaft und eines Bundesstaates. Entsprechend des Subsidiaritätsprinzips ist die Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland föderalistisch organisiert. Der Bund ist für den Erlass wirksamer Rechts- und Verwaltungsvorschriften verantwortlich, er gestaltet die Rahmengesetzgebung. Die Länder müssen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften eigenverantwortlich ausführen und die Rahmengesetze konkretisieren und umsetzen. Das geltende Umweltrecht ist überwiegend Bundesrecht auf der Grundlage der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes für umweltpolitische Teilbereiche und der Rahmengesetzgebungskompetenz (vgl. Kahl, Voßkuhle 1998, S. 97 f.). Das betrifft auch alle Steuern, deren Aufkommen dem Bund auch nur teilweise zusteht. Die Gemeinden tragen im Rahmen ihres Rechts auf Selbstverwaltung, z.B. Planungshoheit, auch eine besondere Verantwortung für den Umweltschutz (Art. 141 Abs. 3 Bayer. Verf.). In

der Bundesrepublik Deutschland wird den Kommunen die Selbstverwaltungsgarantie zugestanden, die in Art. 28 Abs. 2 GG verankert ist. Sie dürfen die Angelegenheiten vor Ort selbständig regeln. Kommunale Umweltpolitik wird dabei definiert als "... die Gesamtheit aller Maßnahmen ... , die notwendig sind, um dem Bürger eine städtische Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und ein menschenwürdiges Dasein braucht, wobei die Umweltmedien (Boden, Wasser, Luft etc.) sowie die Tier- und Pflanzenwelt im städtischen Siedlungsbereich vor nachhaltigen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen und Umweltschäden zu beseitigen sind" (Fiedler 1991, S. 1). Innerhalb der allgemeinen Umweltpolitik kommt der kommunalen Umweltpolitik im Föderalstaat eine besondere Rolle zu (vgl. Karl, Ranné 1997). Bestehende Probleme entstehen allerdings dadurch, daß Umweltschutz auf kommunaler Ebene eine Querschnittsaufgabe ist. Verschiedene Ämter führen umweltschutzrelevante Tätigkeiten durch. Dem eigentlichen Umweltamt bleibt oft nur die Koordination. Probleme bei der Umsetzung der Ziele resultieren außerdem aus den zahlreichen Konflikt- und Konkurrenzbeziehungen des Umweltschutzes mit anderen kommunalpolitischen Zielen (vgl. Hecht, Karl 1995, S. 13; Hucke, Ueberhorst 1983b, S. 10 ff.). Kommunale Umweltpolitik beinhaltet: die kommunalen Umweltschutzaufgaben, die Konsensbildung über Umweltschutzziele auf dieser politischen Handlungsebene und die Umsetzungsmöglichkeiten der Ziele und der damit verbundenen Aufgaben im finanzpolitischen Kontext. Die kommunalen Umweltschutzaufgaben lassen sich wie folgt unterteilen: freiwillige Aufgaben/freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben (z.B. Errichtung von Naherholungsgebieten), weisungsfreie Pflichtaufgaben/pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben (Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung) und Pflichtaufgaben nach Weisung/Pflichtaufgaben (Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen des Naturschutzgesetzes) (vgl. Feser, Flieger 1996, S. 11 ff.). Des weiteren unterscheidet man zwischen Vollzugsaufgaben (zur Schadensverhütung, also mit Vorsorgecharakter und zur Schadensbeseitigung, also mit Sanierungscharakter) und Planungsaufgaben (Sanierungsaufgaben und Vorsorgeaufgaben) (vgl. Fiebig 1983, S. 11 ff.). Zu den kommunalen Umweltschutzeinnahmen ist anzumerken, daß die meisten Bereiche der Umweltpolitik, für die Umweltabgaben erhoben werden, den Gemeinden zur eigenen Abgabenerhebung nicht verfügbar sind (vgl. Holzkämper 1993, S. 34). Die in den Umweltgesetzen verankerten Umweltinstrumente können von den Kommunen daher nur begrenzt genutzt werden, da sie nur "untere staatliche Vollzugsinstanzen der Umweltgesetze" sind (Hucke, Ueberhorst 1983, S. 23).

Eine einheitliche Gliederung der umweltpolitischen Instrumente des Staates insgesamt gibt es nicht, vielmehr kann diese nach unterschiedlichen Kriterien vorgenommen werden, die sich teilweise überschneiden (vgl. Hansmeyer 1993, S. 64 ff.):

- Einfluß auf den öffentlichen Haushalt. Entsprechend werden fiskalische und nicht- fiskalische Instrumente oder auch ökonomische Anreizinstrumente und ordnungsrechtliche Instrumente unterschieden.
- Form der Verhaltenssteuerung der Marktteilnehmer. Hiernach erfolgt eine Unterteilung in Instrumente der Preis- und der Mengensteuerung.
- Marktnähe der Instrumente. Unterschieden werden danach Marktlösungen, marktanaloge und außermärkliche Lösungen.

Nach dieser Einteilung zählen Umweltabgaben zu den fiskalischen bzw. den ökonomischen Anreizinstrumenten, zur Preissteuerung (vorgegebener Steuersatz bei variabler Emissionsmenge) und zu den marktanalogen Instrumenten. Ihr Einsatzbereich ist in bezug auf die Wirkungsintensität auf den Bereich der vorsorgenden Umweltpolitik beschränkt ("Grobsteuerung"), bei Ausklammerung der Gefahrenabwehr. Voraussetzung für ihren Einsatz sind eine große Anzahl von Emittenten und ein hohes Emissionsniveau bei intensiver Nutzung der Schadstoffquellen, gleichzeitig geringe Substitutionsmöglichkeiten (vgl. Hansjürgens 1993, S. 58). Umweltauflagen als direkte umweltbezogene Verhaltensvorschrift sind ein nicht-fiskalisches, ordnungsrechtliches und außermärkliches Instrument der Mengensteuerung, das vorwiegend der unmittelbaren Gefahrenabwehr dient ("Feinsteuerung"). Sie verlangen ein bestimmtes Handeln, z.B. die Einhaltung des Standes oder der Regeln der Technik. Im Falle der Preislösung sind das ökonomische und das ökologische Teilsystem über den Marktpreis miteinander verbunden, die Emissionsmenge ist vom ökonomischen Prozeß abhängig. Nach der Mengenlösung sind beide Systeme voneinander getrennt (vgl. Maier-Rigaud 1994, S. 45).

Umweltabgaben werden in verschiedenen Formen erhoben (vgl. Wicke 1993, S. 395 ff.; Kirchhof 1993a, S. 12 ff.; Balmes 1997, S. 48 ff.). Im weiteren Sinne zählen hierzu - bei rechtlicher und finanzwissenschaftlicher Unterscheidung- Steuern, Gebühren und Beiträge und Sonderabgaben. Jede Abgabenart hat eine unterschiedliche Stellung in der Finanzverfassung und kann nur unter bestimmten Bedingungen erhoben werden (vgl. u.a. Kloepfer, Thull 1992, S. 198 ff.):

- Steuern (Gemeinlasten) sind an öffentlich- rechtliche Körperschaften zu leistende Zwangsabgaben ohne Anspruch auf Gegenleistung. Sie dienen zur Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben. Die Erzielung von Einnahmen kann auch Nebenzweck sein (nicht- fiskalische oder Lenkungssteuern). In diesem Fall üben sie für alle Steuerpflichtigen eine Lenkungswirkung aus. Steuern richten sich nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip.
- Gebühren und Beiträge (Vorzugslasten) sind eine individuell zurechenbare oder gruppenbezogene Gegenleistung für die unmittelbare Beanspruchung oder die Bereitstellung von Verwaltungs- oder Benutzungsleistungen der

öffentlichen Hand. Das Merkmal der individuellen Gegenleistung ist das wichtigste Abgrenzungskriterium zwischen Steuern und Gebühren bzw. Beiträgen. Gebühren werden bei der tatsächlichen Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung erhoben, z.B. im Bereich der kommunalen Entsorgung (Abwasser, Abfall). Öffentliche Einrichtungen sind Ausdruck der Selbstverwaltung der Gemeinden. Für sie kann ein Benutzungszwang bestehen. Beiträge eröffnen die Möglichkeit der Nutzung, z.B. Erschließungsbeiträge. Beide haben vornehmlich eine Finanzierungsfunktion, sie unterliegen in der Regel keiner Zweckbindung. Im Unterschied zu den Steuern gibt es für Gebühren und Beiträge keine Regelungen im Grundgesetz. Es bestehen lediglich Grundsätze für die Gebührenkalkulation, die mit dem Grundgesetz vereinbar sein müssen, z.B. der Gleichheits- und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

- Sonderabgaben (Sonderlasten) sind im Unterschied zu Steuern gruppenbezogene Abgaben, die der Zweckbindung für spezielle Umweltaufgaben (Gruppennützigkeit) unterliegen. Die Lenkungsfunktion steht im Vordergrund (Sachzweck), nicht der Finanzierungszweck. Ihr Aufkommen kommt nicht dem öffentlichen Haushalt, sondern einem Sonderfonds zugute. Im Rahmen der Finanzverfassung müssen Sonderabgaben gegenüber Steuern und Gebühren die Ausnahme bleiben. Ihre Höhe bemißt sich wie die der Gebühren nach dem Äquivalenzprinzip. Bei der Ausgestaltung einer Umweltabgabe als Steuer oder als Sonderabgabe besteht ein Spielraum.

II. Die Rolle der Kreise und kreisfreien Städte in der kommunalen Umweltpolitik des Freistaates Bayern

Bezüglich der kommunalen Umweltpolitik im Freistaat Bayern gilt auch hier das Recht auf Selbstverwaltung, das den Gemeinden, neben Art. 28 Abs. 2 GG, in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Bayerischen Verfassung zugestanden wird und damit den föderalistischen Staatsaufbau fördert. Außerdem ist das Selbstverwaltungsrecht im Artikel 1 der jeweiligen Gemeinde-, Landkreis- oder auch Bezirksordnung verankert. Die Landkreise werden als Gebietskörperschaften definiert, die überörtliche Angelegenheiten, deren Bedeutung über das Kreisgebiet nicht hinausgeht, zu ordnen und zu verwalten haben (LKrO). Die überörtlichen Aufgaben unterscheiden sich von den örtlichen im wesentlichen durch ein notwendigerweise größeres Einzugsgebiet und einen erhöhten Aufwand. Wenn eine Angelegenheit durch ihren fachlichen und finanziellen Umfang eine einzelne Gemeinde überfordert, kann sie nur in der kommunalen Zusammenarbeit, also auf überörtlicher Ebene, bewältigt werden. Bei den Aufgaben, die die Landkreise übernehmen, wird unterschieden zwischen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises (Art. 5, 51 LKrO) und Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (Art. 6, 53 LKrO). Aufgaben des eigenen Wirkungskreises lassen sich in freiwillige Aufgaben (Denkmalpflege, Naturschutz, Volkshochschule, Biblio-

theken) und in Pflichtaufgaben (Krankenhäuser, Schulen, Sozial- und Jugendhilfe, Abfallentsorgung) untergliedern. Der übertragene Wirkungskreis umfaßt u.a. den Rettungsdienst und die Katastrophenhilfe. Landkreise finanzieren sich über die Kreisumlage, die von den kreisangehörigen Gemeinden entrichtet wird und sie erhalten außerdem staatliche Leistungen im Rahmen des Finanzausgleichs. Zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen kann die kreisfreie Stadt angesiedelt werden. Diese erfüllt mehr Aufgaben als die kreisangehörige Gemeinde; zu ihren Aufgaben zählen auch Landkreisaufgaben und Aufgaben des staatlichen Landratsamtes. Eine kreisangehörige Gemeinde kann auf Antrag, wenn sie mehr als 50.000 Einwohner hat, zur kreisfreien Stadt werden.

Die eindeutigen Investitionsschwerpunkte im Umweltschutz der kommunalen Träger, also Gemeinden, Kreisen und Zweckverbänden, sind die Abfallentsorgung und die Abwasserbeseitigung. Von den Investitionen des Natur- und Umweltschutzes in Bayern für den Zeitraum 1989-1996 (Landesmittel einschließlich EU- Mittel, Bundesmittel, kommunale und sonstige Mittel) in Höhe von 20,4 Mrd. DM entfallen auf die kommunale Abfallbeseitigung 10,7 Mrd. DM, davon 4,4 Mrd. DM auf kommunale Mittel; auf die Abfallwirtschaft entfallen 5,1 Mrd. DM, davon wiederum 3,4 Mrd. DM auf kommunale Mittel (vgl. StMLU, o.J., S. 61). Beide Bereiche stellen auch den dominierenden Anteil der öffentlichen Ausgaben für den Umweltschutz (Sachinvestitionen, laufende Ausgaben) (1980 ca. 90 vH, 1995 ca. 82 vH), dabei die Gemeinden und Gemeindeverbände etwa 90 vH der Umweltausgaben insgesamt. Insbesondere in der Abwasserwirtschaft sind die Ausgaben der Zweckverbände von Bedeutung. Bei der Abwasserbeseitigung dominieren die Sachinvestitionen, bei der Abfallbeseitigung die laufenden Ausgaben (vgl. Statistisches Bundesamt 1990, Fachserie 19, Reihe 4, S. 185 f.).

Im Bereich der Abfallwirtschaft im Freistaat Bayern stellen sich die öffentlich geförderten technischen Umweltschutzinvestitionen 1989-1994 wie in Tab. 1 dar:

Tab. 1: Öffentlich geförderte technische Umweltschutzinvestitionen im Bereich der Abfallwirtschaft im Freistaat Bayern 1989-1994

Förderer/Investitionsvolumen	in Mio. DM (in %)
Gesamtaufwand	4.217,4 (100)
davon Kommunen (Gemeinden, kreisfreie Städte, Landkreise) (Kommunale Mittel)	2.675,3 (63,43)
davon Freistaat Bayern (Landesmittel)	976,3 (23,15)
davon Bund (Bundesmittel)	351,1 (8,33)
Sonstige Mittel	214,8 (5,09)

Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen nach Angaben der Ressorts.

Den Ausgaben für den Umweltschutz stehen bei den Gemeinden Einnahmen aus Gebühren gegenüber, die zu einem Kostendeckungsgrad von ca. 90 % führen. Der Anteil der Gebühren an den kommunalen Einnahmen ist seit Mitte der achtziger Jahre gestiegen (vgl. Karrenberg, Münstermann 1996, S. 153 ff.; auch Corsten, Engelen, 1993, S. 27 f.).

Über Jahre hinweg zählte die Beseitigung des Hausmülls im engeren Sinne zu den Pflichtaufgaben der Gemeinden innerhalb ihres eigenen Wirkungskreises (Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 7GO). Mit wachsender Abfallmenge und gleichzeitig steigenden Anforderungen bezüglich der umweltgerechten Abfallentsorgung waren die Gemeinden überfordert und übertrugen diese Aufgabe an die Landkreise und kreisfreien Städte. Dies geschah in erster Linie aus ökonomischen Gründen, da eine moderne Abfallverwertungsanlage zur optimalen Auslastung und damit zur Finanzierung ein Einzugsgebiet von mindestens 50.000 Einwohnern erfordert. Später erkannte man, daß auch die Kreise dieser Aufgabe nicht gewachsen waren, so daß zur Förderung der betriebswirtschaftlichen Rentabilität (Spillovers, räumliche Verteilung von Kosten und Nutzen, Economies of Scale durch Ausnutzung größerer Kapazitäten) Abfallzweckverbände gegründet wurden (vgl. Kitzeder 1996, S. 51 ff.).

B. Die Abfallwirtschaft im Freistaat Bayern

I. Der rechtliche Hintergrund der Abfallwirtschaft

Ordnungsrechtlicher Rahmen der Abfallwirtschaft sind das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/ AbfG) als Bundesrecht, ferner die Landesabfallgesetze als Ausführungsgesetze für das Abfallrecht des Bundes und kommunale Abfallwirtschaftssatzungen. Daneben sind Technische Anleitungen als allgemeine Verwaltungsvorschriften von großer Bedeutung (TA Abfall, TA Siedlungsabfall). Sie enthalten Anforderungen an die Entsorgung von Abfällen in Entsorgungseinrichtungen nach dem Stand der Technik (zu den Rechtsgrundlagen vgl. Schmidt, Müller 1999, S. 124 ff.; Kahl, Voßkuhle 1998, S. 221 ff.).

Bis zur Verkündung des Abfallbeseitigungsgesetzes (AbfBesG) (Vorläufer des KrW-/AbfG) am 10. Juni 1972 gab es im Hinblick auf die Abfallentsorgung in der Bundesrepublik Deutschland nur vereinzelte gesetzliche Regelungen. Die zunehmenden Abfallmengen machten aber eine Neuordnung der Abfallwirtschaft notwendig und schlugen sich auch auf der europäischen Ebene in der Richtlinie 75/442/EWG vom 15. Juli 1975 nieder. In einer Überarbeitung dieser Richtlinie, der sogenannten Abfallrahmenrichtlinie 91/156/EWG aus dem Jahre 1991, wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, bis zum 1. April 1993 den Abfallbegriff der EU zu übernehmen und in ihren nationalen Gesetzen zu verankern. Außerdem sollten die nationalen Gesetze das Ziel verfolgen, die Abfallmenge zu verringern und die Verwertung von Abfall zu fördern. Dies führte zu weitreichenden Aktivitäten beim deutschen Gesetzgeber und hatte zur Folge, daß das Abfallbeseitigungsgesetz (AbfBesG) nach drei Novellen (1976/1982/ 1985) am 1. November 1986 durch das Gesetz zur Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (AbfG) abgelöst wurde. Dabei wurde der Grundstein für den Übergang von der Abfallbeseitigung zur Kreislaufwirtschaft gelegt. Die Zielsetzungen Vermeidung, Verwertung und schadlose Beseitigung fanden zum ersten Mal in ein abfallwirtschaftliches Gesetzeswerk Eingang. Dennoch konnten die zunehmenden Entsorgungsprobleme dadurch nicht gelöst werden, so daß am 7. Oktober 1994 das Gesetz zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen (GVVB) in Kraft trat, in dem in Artikel 1 das Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG)) enthalten ist. Dieses Gesetz bildet zum jetzigen Zeitpunkt die rechtliche Grundlage der Abfallwirtschaft auf bundesdeutscher Ebene (vgl. Fritsch 1996, S. 1 ff.; von Köller 1996).

Im Freistaat Bayern, also auf Landesebene, verlief die Entwicklung von Anfang der 70-er Jahre bis zum heutigen Zeitpunkt simultan zur Bundesebene. Auch dort mußte aufgrund zunehmender Abfallmengen ein neues gesetzliches Regelwerk geschaffen werden. Dies geschah mit der Verabschiedung des Bayerischen Abfallgesetzes (BayAbfG) vom 25. Juni 1973 als Ausführungsgesetz

zum Abfallbeseitigungsgesetz (AbfBesG) vom 10. Juni 1972. Damit wurde die Trägerschaft der Abfallbeseitigung auf alle Landkreise und kreisfreien Städte übertragen. Dennoch konnten damit nicht alle Probleme innerhalb der Abfallwirtschaft gelöst werden. Aus diesem Grunde, und durch das neue Abfallgesetz (AbfG) vom 27. August 1986, wurde eine Anpassung des Bayerischen Abfallgesetzes (BayAbfG) notwendig. Dies führte zur Verabschiedung des Bayerischen Abfallwirtschaftsgesetzes (BayAbfWG), das am 1. Juli 1990 in Kraft trat, bereits aber am 1. März 1991 durch das Inkrafttreten des Bayerischen Abfallwirtschafts- und Altlastengesetzes (BayAbfAIG) abgelöst wurde (Annahme durch Volksentscheid am 17. Februar 1991). Dieses Gesetz war bundesweit das erste, das eine Zielhierarchie der Abfallvermeidung, Abfallverwertung und Abfallbeseitigung festsetzte. Die letzte Änderung des Bayerischen Regelwerkes zur Abfallwirtschaft wurde mit Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes KrW-/AbfG am 7. Oktober 1994 fällig. Da das Bayerische Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz (BayAbfAIG) von 1991 auf den Regelungen und Begriffen des Abfallgesetzes (AbfG) von 1986 aufbaut, mußte es durch Gesetz des Bayerischen Landtags vom 24. Juli 1996 angepaßt werden. Diese Neufassung des Bayerischen Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz (BayAbfAIG) trat am 7. Oktober 1996 in Kraft (vgl. Knorr 1996, S. 41 ff.; StMLU 1990).

II. Die Zielformulierungen in der Abfallwirtschaft

Im Mittelpunkt der Abfallpolitik steht die Verringerung des Abfallaufkommens durch Vermeidung und Verwertung. Das bestehende Ordnungsrecht in der Abfallwirtschaft ist dabei der Ausgangspunkt für anreiz- oder marktorientierte Instrumente (vgl. Linscheidt 1998, S. 73 f.).

II. A. Das Bundesrecht

II. A. a. Der Abfallbegriff

Mit dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) wurde der Abfallbegriff neu gestaltet. Dadurch wurde die Angleichung an die Abfallrahmenrichtlinie (91/156/EWG) der EG erreicht und damit auch das Ziel einer einheitlichen Terminologie im nationalen und europäischen Recht realisiert (vgl. Petersen 1994, S. 54). Abfälle sind nach § 3 Abs. 1 Satz 1 des KrW-/AbfG "alle beweglichen Sachen, ... deren sich der Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muß". Ein Besitzer einer beweglichen Sache muß sich ihrer entledigen, wenn es sich um Abfall im objektiven Sinne handelt (§ 3 Abs. 4 KrW-/AbfG). Dabei müssen drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein:

1. die Sache wird nicht mehr entsprechend ihrem ursprünglichen Zweck verwendet,
2. sie ist aufgrund ihres Zustandes geeignet, gegenwärtig oder in der Zukunft das Wohl der Allgemeinheit zu gefährden und
3. das Gefährdungspotential kann durch eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung oder eine umweltgerechte Beseitigung ausgeschlossen werden (vgl. Frenz 1996, S. 78 f.).

Bei Abfällen im subjektiven Sinn gibt es laut Gesetz zwei Entledigungstatbestände: zum einen das konkrete Verhalten des Besitzers, zum anderen die Fiktion des Entledigungswillens (zum Entledigungstatbestand vgl. Schink 1996, S. 18 ff.). Eine Entledigung liegt demnach vor, wenn die bewegliche Sache zu einer Verwertung i.S. des Anhang II B oder zu einer Beseitigung i.S. des Anhang II A zugeführt wird (diese nennen beispielhaft verschiedene Verfahren der Beseitigung/Verwertung, die der EG-Rahmenrichtlinie entsprechen), oder wenn die tatsächliche Sachherrschaft unter Wegfall jeder weiteren Zweckbestimmung aufgegeben wird (§ 3 Abs. 2 KrW-/AbfG). Der Wille zur Entledigung wird angenommen, wenn im Produktions- oder Verarbeitungsprozeß Stoffe anfallen, ohne daß der Prozeß darauf ausgerichtet war, aber auch dann, wenn die ursprüngliche Zweckbestimmung entfällt oder aufgegeben wird, ohne daß ein neuer Zweck an deren Stelle tritt (§ 3 Abs. 3 KrW-/AbfG) (zum neuen Abfallbegriff vgl. Schink 1996, S. 8ff.). Fällt die bewegliche Sache unter die in Anhang I genannten Stoffgruppen, und ist zudem ein Entledigungstatbestand erfüllt, so handelt es sich um Abfall im Sinne des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG). Anhang I gibt wortgleich den Anhang I der EG-Rahmenrichtlinie wieder. Die aufgeführten Stoffgruppen sind abstrakt und durch die Auffangklausel in Q 16 ("Stoffe und Produkte aller Art, die nicht den oben erwähnten Gruppen angehören") relativ unscharf (vg. Frenz 1996, S. 72 ff.). Das Gesetz unterscheidet in § 3 Abs. 1 Satz 2 zwischen "Abfällen zur Verwertung" und "Abfällen zur Beseitigung" (vgl. Übersicht bei Gassner, Versmann 1996, S. 15).

II. A. b. Abfallvermeidung

Setzt man beim Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrWAbfG) an, so ergibt sich das eigentliche Ziel aus § 1: "Zweck des Gesetzes ist die Förderung der Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen und die Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen". Damit wird allerdings deutlich, daß die Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung neben der Förderung der Kreislaufwirtschaft steht und damit nicht Bestandteil derselben ist. Der im Gesetz nicht explizit definierte Begriff der Kreislaufwirtschaft geht aus § 4 hervor. Zentraler Gedanke ist die Vermeidung und Verwertung von Abfällen, wobei die Zielhierarchie "Vermeiden vor Verwerten" betont wird. Da-

bei sind stoffliche (Recycling) und energetische Verwertung (Energiegewinnung) gleichrangig, doch wird laut § 6 Abs. 1, Satz 2 der jeweils umweltverträglicheren Verwendungsart der Vorrang gegeben (vgl. Hoesel, von Lersner 1996, S. 7; Weidemann 1996, S. 53 f.).

II. A. c. Abfallverwertung

Können Abfälle nicht vermieden werden, trifft die Erzeuger und Besitzer von Abfällen aus § 5 Abs. 2 KrW-/AbfG die Rechtspflicht zur Verwertung, die Vorrang vor der Beseitigung hat, solange das Gesetz nichts anderes bestimmt. Diese hat nach Maßgabe des § 6 KrW-/AbfG zu erfolgen, d.h. Abfälle können sowohl stofflich verwertet als auch zur Gewinnung von Energie verwendet werden. Nach § 4 Abs. 3 und 4 KrW-/AbfG wird unter stofflicher Verwertung "das Gewinnen von Stoffen aus Abfällen (sekundäre Rohstoffe) oder die Nutzung der stofflichen Eigenschaften der Abfälle" verstanden, während die energetische Verwertung "den Einsatz von Abfällen als Ersatzbrennstoff" beinhaltet. Vorrang hat bei der Verwertung gem. § 6 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG die im Einzelfall umweltverträglichere Verwertungsart, es sei denn, es wird durch Rechtsverordnung der Bundesregierung für bestimmte Abfallarten zwingend der Vorrang einer Verwertungsart vorgeschrieben. Soweit kein Vorrang durch Rechtsverordnung besteht, ist die energetische Verwertung nur unter den Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 KrW-/AbfG zulässig. So muß der Heizwert mindestens 11.000 J/kg betragen und ein Feuerwirkungsgrad von mindestens 75 % erzielt werden. Zudem muß die Wärme genutzt werden und der bei der energetischen Verwertung anfallende zusätzliche Abfall möglichst ohne weitere Behandlung abgelagert werden können.

Prinzipiell ist gem. § 5 Abs. 2 Satz 3 KrW-/AbfG eine der Art und Beschaffenheit des Abfalls entsprechende hochwertige Verwertungsart anzustreben. Damit soll das sogenannte "Downrecycling" verhindert werden. Stoffe sollen zur Schonung der natürlichen Ressourcen entsprechend ihrem Potential möglichst effektiv eingesetzt werden, damit einer zunehmenden Verschlechterung der Verwertungsprodukte im Fortschritt des Verwertungskreislaufs entgegengewirkt wird (vgl. Kunig, Paetow, Versteyl, 1998, S. 179). Eine Eingrenzung der Verwertungspflicht erfolgt in § 5 Abs. 4 KrW-/AbfG. Abfälle sind solange zu verwerten, soweit dies möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. Dies erfordert aufgrund der unterschiedlichen Begebenheiten in der Abfallwirtschaft eine Beurteilung im Einzelfall (vgl. dies. 1998, S. 188). Die wirtschaftliche Zumutbarkeit ist laut Gesetz dann gegeben, wenn die Verwertungskosten nicht außer Verhältnis zu den Beseitigungskosten stehen. Neben der technischen Möglichkeit und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit tritt noch die Marktgängigkeit (§ 5 Abs. 4 Satz 1 KrW-/AbfG). Darunter versteht das Gesetz, daß für die aus der Verwertung gewonnenen Stoffe ein Markt vorhanden sein muß oder zumindest geschaffen werden kann (vgl. Frenz 1996a, S. 112 f.). Der Vorrang der Verwer-

tung entfällt gem. § 5 KrW-/AbfG dagegen, wenn die Beseitigung des Abfalls die umweltverträglichere Alternative darstellt. Dabei müssen die ökologischen Vor- und Nachteile abgewogen werden, die sich aus den Kriterien der zu erwartenden Emissionen, dem Ziel der Schonung der Umwelt, der einzusetzenden oder zu gewinnenden Energie und der Anreicherung von Schadstoffen in den Verwertungsprodukten und Erzeugnissen ergeben (vgl. Frenz 1996a, S. 110; Kunig, Paetow, Versteyl 1998, S. 186 f.; von Köller 1996, S. 131 f.; Queitsch 1995, S. 112 f.).

II. A. d. Abfallbeseitigung

Können Abfälle weder vermieden noch stofflich oder energetisch verwertet werden, treten die Maßnahmen zur Beseitigung in Kraft. Die Grundpflichten für die Beseitigung ergeben sich aus § 11 KrW-/AbfG. Erzeuger und Besitzer von nicht verwertbaren Abfällen werden verpflichtet, diese nach den Grundsätzen des § 10 KrW-/AbfG zu beseitigen, soweit die §§ 13 bis 18 nichts anderes vorschreiben. Die Anforderungen des § 10 KrW-/AbfG besagen, daß nicht verwertbare Abfälle dauerhaft von der Kreislaufwirtschaft auszuschließen sind und gemeinwohlverträglich beseitigt werden müssen. Gemeinwohlverträglich bedeutet dabei gem. § 19 Abs. 4 KrW-/AbfG, daß durch die Beseitigung von Abfällen keine Folgen auftreten dürfen, die die Gesundheit des Menschen beeinträchtigen, Tiere und Pflanzen gefährden, Gewässer, Boden und Luft schädlich beeinflussen oder sonstige negative Auswirkungen haben.

Die geordnete Abfallbeseitigung wird durch (öffentliche und gewerbliche) Deponierung und durch thermische Behandlung (Schadstoffzerstörung, Volumen- und Gewichtsreduzierung der Abfallmengen), wenn die Kriterien der TA Siedlungsabfall zur Ablagerung nicht eingehalten werden können, vorgenommen. Sie basieren auf (vgl. Linscheidt 1998, S. 30 ff.)

- der Festlegung technischer Mindeststandards für die Verfahren zur Abfallbeseitigung in dafür zugelassenen Anlagen,
- der Sicherung ausreichender Kapazitäten zur Abfallbeseitigung,
- der Entsorgungspflicht der öffentlichen Entsorgungsträger.

Durch die Erfüllung dieser Anforderungen erhöht sie zugleich die Entsorgungskosten und verringert die negativen externen Effekte in der Abfallwirtschaft.

II. A. e. Abfallberatung

Neben den zentralen Grundpflichten der Abfallvermeidung, -verwertung und -beseitigung hat der Gesetzgeber im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz weitere Instrumente verankert, um die umweltwirtschaftlichen Ziele zu errei-

chen. Die Maßnahmen der Abfallberatungspflicht gem. § 38 KrW-/AbfG und die Unterrichtungspflicht zielen auf die Förderung der Kreislaufwirtschaft und die gemeinwohlverträgliche Abfallbeseitigung ab (vgl. Kunig, Paetow, Versteyl 1998, S. 759). Zum einen sind die Entsorgungsträger verpflichtet, über Maßnahmen der Vermeidung, Verwertung und Beseitigung sowie über geeignete Abfallbeseitigungsanlagen zu informieren und zu beraten, zum anderen besteht auch bei den Ländern die Pflicht, die Öffentlichkeit über den erreichten Stand der Vermeidung und Verwertung von Abfällen und der Abfallbeseitigung zu unterrichten. Beide Maßnahmen dienen der Informationsfunktion und sollen dem interessierten Personenkreis die Möglichkeit geben, sich einen Überblick über die Kreislaufwirtschaft zu verschaffen.

II. B. Das Landesrecht am Beispiel des Freistaates Bayern

II. B. a. Vermeidung, Verwertung und Beseitigung

Durch Art. 1 Abs. 1 Satz 2 BayAbfAlG werden die Ziele des Bayerischen Gesetzes mit denen des KrW-/AbfG verknüpft, da sie nach dessen Maßgabe so zu verwirklichen sind, daß das Wohl der Allgemeinheit, und dabei vor allem die menschliche Gesundheit und die Umwelt, nicht beeinträchtigt werden darf. Dies bedeutet analog zum KrW-/AbfG, daß man einer Verwertungsart bzw. der Beseitigung den Vorzug geben kann, wenn dies die umweltverträglichere Lösung ist. Die Zielsetzungen des Bayerischen Abfall- und Altlastengesetzes (BayAbfAlG) werden in Art. 1 des Regelwerkes festgelegt: so wird eine Minimierung des Abfallaufkommens angestrebt und angefallene Abfälle sollen so weit wie möglich in den Stoffkreislauf zurückgeführt werden. Schadstoffe in den Abfällen sollen vermieden oder zumindest vermindert werden; nicht vermeidbare und nicht verwertbare Abfälle sind so zu behandeln, daß eine umweltverträgliche Verwertung oder Ablagerung möglich ist. Dabei wird eine thermische Behandlung nur für solche Abfälle für zulässig erklärt, die nicht unter die Maßnahmen des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 BayAbfAlG fallen, d.h. sie ist nur dann möglich, wenn die Maßnahmen der Abfallvermeidung, der Schadstoffminimierung und stofflichen Verwertung ausgeschöpft worden sind. Alle Abfälle, die nicht verwertbar oder weiter zu behandeln sind, müssen gem. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BayAbfAlG umweltverträglich abgelagert werden. Das Gesetz definiert in Art. 1 Abs. 3 BayAbfAlG die stoffliche Verwertung als Rückführung von Stoffen in den Stoffkreislauf. In Abs. 4 wird festgelegt, daß nicht verwertbare Abfälle (stofflich und energetisch) so zu behandeln sind, daß eine umweltverträgliche Verwertung oder Ablagerung möglich ist. Das Gesetz folgt damit inhaltlich dem KrW-/AbfG, ohne dessen Definition des Abfallbegriffs ("Abfälle zur Verwertung" und "Abfälle zur Beseitigung") zu übernehmen.

II. B. b. Die kommunale Abfallwirtschaft

Durch Art. 7 BayAbfAlG wird die kommunale Abfallentsorgung geregelt. Die entsorgungspflichtigen Körperschaften bestimmen durch Satzungen den Anschlußzwang aus Art. 18 der Landkreisordnung und Art. 24 der Gemeindeordnung und die Überlassungspflicht aus § 13 KrW-/AbfG. Unter Anschlußzwang wird die Verpflichtung zur tatsächlichen Inanspruchnahme der Leistung verstanden. Die Inanspruchnahme anderer Alternativen ist dabei untersagt, auch wenn diese dem gleichen Zwecke dienen. Dabei können sie vorschreiben, in welcher Art und Weise, an welchem Ort und zu welchem Zeitpunkt ihnen die Abfälle überlassen werden. Demnach sind die Abfallbesitzer verpflichtet, Abfälle getrennt zu überlassen, solange dies für eine stoffliche Verwertung durch die entsorgungspflichtigen Körperschaften notwendig ist. Ergänzend dazu gibt Art. 7 Abs. 1 Satz 4 BayAbfAlG den entsorgungspflichtigen Körperschaften auch die Möglichkeit, die Überlassung von Abfällen an bestimmten Sammelstellen zu verlangen, wenn dies für den Abfallbesitzer zumutbar ist und ein Einsammeln am Abfallort nur mit erheblichem Aufwand möglich ist. Die aus den überlassenen Abfällen entstehenden Pflichten richten sich nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Das Bayerische Abfall- und Altlastengesetz dient dabei der Ausfüllung und Ergänzung der bundesrechtlichen Regelungen bei Verwertung und Beseitigung. So haben die entsorgungspflichtigen Körperschaften gem. Art. 4 Abs. 1 BayAbfAlG die Pflicht, Systeme zur stofflichen Verwertung einzuführen, die eine weitestgehende Rückführung der Stoffe in den Stoffkreislauf im Sinne des Art. 1 Abs. 1 Nr. 3 BayAbfAlG ermöglichen. Diese müssen zumindest Wertstoffhöfe und Bringsysteme für Glas, Papier und Metall umfassen, soweit nicht Holsysteme, wie z.B. die Grüne Tonne für Altpapier, eingeführt sind oder in der Zukunft eingeführt werden (vgl. Knorr, Kinkeldei 1998, S. 54). Ist eine stoffliche Verwertung nicht möglich, sind aufgrund der Ziele des Gesetzes die Abfälle so zu behandeln, daß eine umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung möglich ist. Aus dieser Zielsetzung ergibt sich gem. Art. 3 Abs. 5 BayAbfAlG für die entsorgungspflichtigen Körperschaften die Auflage, Anlagen zu errichten und zu betreiben, die eine Verwertung und Beseitigung nach dem Stand der Technik gewährleisten.

Das kommunale Abfallrecht wird in kommunalen Abfallwirtschaftskonzepten, in Abfallsatzungen und in Abfallgebührensatzungen geregelt. Abfallwirtschaftskonzepte ergehen als Satzungen und geben eine Übersicht über den Stand der öffentlichen Abfallentsorgung; also Abfallmengen, Abfallströme, geplante Maßnahmen, Nachweise der Entsorgungssicherheit etc. Die Abfallsatzung regelt, in welcher Weise der Körperschaft die Abfälle zu überlassen sind. In den Abfallgebührensatzungen werden die Gebühren für die Entsorgungsleistungen der kreisfreien Städte und Landkreise festgelegt (vgl. Beckmann 1996).

III. Die Träger der Abfallwirtschaft

III. A. Das Bundesrecht

Nach § 5 Abs. 2 und 11 KrW-/ AbfG ist der Erzeuger und Besitzer von Abfall grundsätzlich auch für dessen Verwertung und ordnungsgemäße Entsorgung verantwortlich. Mit diesem Grundsatz der Privatisierung sollen öffentliche Entsorgungseinrichtungen (Deponien, Verbrennungsanlagen) entlastet und die Erzeuger von Abfall angeregt werden, Abfall nicht entstehen zu lassen (vgl. Schmidt, Müller 1999, S. 142). Das Gesetz eröffnet den Verpflichteten jedoch die Möglichkeit, sich von dieser Pflicht durch verschiedene Ausnahmeregelungen zu befreien. Diese sind in den §§ 16 bis 18 KrW-/AbfG enthalten (vgl. Kix 1996, S. 198 ff.). Überlassungspflicht an öffentliche Entsorgungsträger besteht für Siedlungsabfälle privater Haushalte (§ 13 Abs. 1 KrW-/ AbfG), soweit diese nicht selbst verwertet werden (Eigenkompostierung), ebenfalls für Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen, z.B. Gewerbeabfälle, soweit sie nicht in eigenen Anlagen beseitigt werden (Zwei- Säulen- Modell der Abfallentsorgung; vgl. Weidemann 1996, S. 50). Die Kommunen haben in ihre Abfallsatzungen häufig die Überlassungspflicht für Abfälle zur Beseitigung aufgenommen, um ihre Entsorgungseinrichtungen in höherem Maße auslasten zu können und damit zugleich ihre Entsorgungskosten zu verringern (vgl. Schmidt, Müller 1999, S. 143 f.; ausführlich auch Hoppe 1996a, S. 83 ff.). Bei der Abwägung von privatem und öffentlichem Interesse kommt Hoppe (1996a, S. 88) zu folgendem Ergebnis: "Die öffentlichen Interessen an der Überlassung müssen mit den privaten Entsorgungsinteressen abgewogen werden und bei dieser Abwägung sich als überwiegend erweisen (nachvollziehende Abwägung)."

III. A. a. Erfüllung der Pflichten durch einen Dritten ohne befreiende Wirkung

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger können zur Erfüllung der Pflichten einen Dritten gem. § 16 Abs. 1 KrW-/AbfG beauftragen. Dabei kann es sich um jede rechtsfähige private Person handeln, aber auch um eine Person des öffentlichen Rechts (vgl. Kunig, Paetow, Verstejl 1998, S. 332). Diese übernimmt die Aufgabe der Verwertung und Beseitigung der Abfälle, die Verantwortung zur ordnungsgemäßen Erfüllung der Pflichten verbleibt jedoch beim Abfallbesitzer (vgl. Queitsch 1996, S. 36). Das ist auch deshalb von Bedeutung, da die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ihre Abfallentsorgungspflicht bei der Beauftragung Dritter im Sinne des § 16 Abs. 1 KrW-/AbfG behalten und so nach wie vor die Gebührenpflicht des Abfallbesitzers gegenüber diesen bestehen bleibt. Zudem erfordert das Gesetz gem. § 16 Abs. 1 Satz 3 KrW-/AbfG, daß der zur Erfüllung der Pflicht Beauftragte über die erforderliche Zuverlässigkeit verfügt. Diese ist dann gewährleistet, wenn der Dritte dazu geeignet ist, die ihm übertragenen Aufgabe nach den Vorschriften des KrW-/AbfG zu erfül-

len. *Fritsch* spricht in diesem Zusammenhang von fachlicher Kompetenz, finanzieller Unabhängigkeit und persönlicher Integrität (vgl. *Fritsch* 1996, S. 81).

III. A. b. Erfüllung der Pflichten durch einen Dritten mit befreiender Wirkung

Im Gegensatz hierzu eröffnet § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG den Entsorgungsträgern aus den §§ 15, 17 und 18 KrW-/AbfG die Möglichkeit, sich durch einen Antrag bei der zuständigen Behörde von der Pflicht zu befreien, d. h. öffentlich-rechtliche und private Entsorgungsträger können die gesamten Aufgaben der Abfallentsorgung vollständig auf einen Dritten übertragen. Dabei sind jedoch strenge Voraussetzungen zu erfüllen. So muß neben der oben erwähnten Zuverlässigkeit auch eine umfangreiche Sach- und Fachkunde vorhanden sein (§ 16 Abs. 2 Nr. 1 KrW-/AbfG). Diese ist durch ein Abfallwirtschaftskonzept gem. § 19 KrW-/AbfG in Verbindung mit den Vorgaben der Abfallwirtschaftsplanung nachzuweisen. Als weitere Voraussetzung fordert das Gesetz in § 16 Abs. 2 Nr. 2 die Sicherstellung der Erfüllung der übertragenen Pflichten, die ebenfalls durch das Abfallwirtschaftskonzept aufgezeigt werden muß. Zudem kann eine Übertragung der Pflichten nur dann erfolgen, wenn der Übertragung laut § 16 Abs. 2 Nr. 3 KrW-/AbfG kein übergeordnetes Interesse gegenübersteht. Dies wäre z.B. der Fall, wenn die Übertragung der Abfallentsorgung an Dritte im Widerspruch zum Abfallwirtschaftsplan aus § 29 KrW-/AbfG stehen würde oder wenn die Entsorgungsstruktur nachhaltig gefährdet wäre (vgl. *Queitsch* 1996, S. 28).

III. A. c. Erfüllung der Pflichten durch Abfallzweckverbände mit und ohne befreiende Wirkung

Als weitere Möglichkeit sieht das Gesetz in § 17 KrW-/AbfG vor, daß die Abfallerzeuger bzw. -besitzer Verbände bilden können, die die Pflichten der Abfallentsorgung übernehmen. Daneben können die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und die Einrichtungen von Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft laut § 17 Abs. 2 KrW-/AbfG auch selbst auf die Bildung von Verbänden hinwirken und sich an diesen beteiligen. Bei der Übertragung der Pflichten ist es analog zu § 16 KrW-/AbfG möglich, diese ohne befreiende Wirkung für die Auftraggeber gem. § 17 Abs. 1 KrW-/AbfG oder mit befreiender Wirkung nach Zustimmung der verantwortlichen Behörden gem. § 17 Abs. 3 KrW-/AbfG durchzuführen. Auch die zu erfüllenden Voraussetzungen entsprechen weitestgehend denen des § 16 KrW-/AbfG. Abweichend davon wird in § 17 Abs. 3 Nr. 1 KrW-/AbfG als Voraussetzung zur Zustimmung gefordert, daß der Verbandszweck auf andere Weise nicht zu erfüllen ist, d. h. der Verband muß nachweisen, daß die von ihm übernommene Aufgabe nicht von einem anderen Dritten erfüllt werden kann (vgl. *Queitsch* 1996, S. 40). Dem Verband stehen hoheitliche Funktionen zu. So kann er gemäß § 17 Abs. 5 KrW-/AbfG Gebüh-

ren erheben, soweit die Gebührensatzung die Zustimmung der Behörde findet, aber auch gem. § 17 Abs. 6 KrW-/AbfG Forderungen an den Abfallerzeuger stellen. Diese beinhalten im wesentlichen Bestimmungen, wie der Abfall zu sammeln und zu übergeben ist (vgl. von Köller 1996, S. 186).

III. A. d. Erfüllung der Pflichten durch Einrichtungen, die von den Selbstverwaltungsvorschriften der Wirtschaft gebildet sind

In § 18 Abs. 1 KrW-/AbfG gibt das Gesetz den Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft die Möglichkeit, Einrichtungen zu bilden, die von den Abfallerzeugern mit der Erfüllung der Verwertungs- und Beseitigungspflicht beauftragt werden können. Diese übernehmen die Pflichten der Abfallerzeuger, die Verantwortung bleibt aber beim Erzeuger. Jedoch gibt es analog zu den Verbänden die Möglichkeit, diese von den Pflichten zu befreien. Laut § 18 Abs. 2 KrW-/AbfG kann die zuständige Behörde auf Antrag der Selbstverwaltungskörperschaften in einem Gebiet die Pflichten der Erzeuger ganz oder teilweise übertragen. Die dafür zu erfüllenden Voraussetzungen entsprechen denen der Verbände.

Zusammenfassend kann man folglich drei Arten von Entsorgungsträgern unterscheiden: die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, Verbände, die von Abfallerzeugern aus gewerblichen sowie sonstigen wirtschaftlichen Unternehmen oder öffentlichen Einrichtungen gebildet wurden, und Einrichtungen, die von den Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft gegründet wurden.

III. B. Das Landesrecht am Beispiel des Freistaates Bayern

Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz überläßt den Bundesländern die Möglichkeit, im Rahmen des § 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG eigene Bestimmungen zu erlassen, auf die im folgenden am Beispiel des Freistaates Bayern näher eingegangen wird. Die Träger der Abfallwirtschaft ergeben sich dort aus Art. 3 Abs. 1 BayAbfAlG. Dieser besagt, daß die Landkreise und die kreisfreien Gemeinden die entsorgungspflichtigen Körperschaften für die in ihrem Gebiet anfallenden Abfälle sind. Diese entsprechen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern im Sinne des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes. Die entsorgungspflichtigen Körperschaften haben demnach auch die sich aus dem KrW-/AbfG und dem BayAbfAlG ergebenden Aufgaben als Pflichtaufgaben in ihrem Wirkungskreis zu erfüllen, d. h. es wird an der Grundstruktur, die in erster Linie in der Aufgabe der Abfallbeseitigung besteht, nichts geändert.

Zur Erfüllung der Pflichten ist es den Landkreisen gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 BayAbfAlG möglich, durch Rechtsverordnungen einzelne Aufgaben der Abfallentsorgung den kreisangehörigen Gemeinden mit deren Zustimmung zu übertragen, wenn dies einer ordnungsgemäßen Abfallentsorgung oder den Festle-

gungen des Abfallwirtschaftsplans nicht entgegensteht (*Übertragung der Pflichten auf kreisangehörige Gemeinden*).

Neben der Mitwirkung der kreisangehörigen Gemeinden eröffnet das Gesetz in Art. 8 BayAbfAlG den entsorgungspflichtigen Körperschaften auch die Möglichkeit, zur Erfüllung der Aufgaben nach Maßgabe des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit mit anderen zusammenzuwirken, die nach dem KrW-/AbfG oder dem bayerischen Gesetz zur Entsorgung verpflichtet sind. Dabei sollen sie sich insbesondere zu Zweckverbänden zusammenschließen. Damit folgt das BayAbfAlG den Anforderungen des § 17 KrW-/AbfG, der den Erzeugern und Besitzern sowie den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern die Möglichkeit einer Übertragung der Pflichten an Dritte durch Bildung von Verbänden gibt. Des weiteren können die entsorgungspflichtigen Körperschaften auch verpflichtet werden, sich zu einem Zweckverband laut Art. 8 Satz 2 BayAbfAlG zusammenschließen, wenn dies aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls geboten ist. Das ist gem. Art. 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 vor allem dann der Fall, wenn die Erfüllung der Entsorgungspflicht erst dadurch ermöglicht wird oder die Entsorgung insgesamt wirtschaftlicher gestaltet werden kann (*Zusammenschluß von Zweckverbänden*).

Ergänzend zu der Bildung von Zweckverbänden ist es den entsorgungspflichtigen Körperschaften durch Art. 8 Abs. 2 BayAbfAlG möglich, sich zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen an Gesellschaften des privaten Rechts zu beteiligen, solange dies nicht den Anforderungen der Gemeinde- und Landkreisordnung und dem Gesetz der kommunalen Zusammenarbeit entgegensteht (*Beteiligung an Gesellschaften des privaten Rechts*).

In der Praxis werden die oben aufgeführten Pflichten für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die aus dem KrW-/AbfG und dem BayAbfAlG entstehen, von insgesamt 96 entsorgungspflichtigen Körperschaften erfüllt. Diese verteilen sich auf die sieben Regierungsbezirke Ober- und Niederbayern, Oberfalz, Ober-, Mittel- und Unterfranken sowie den Regierungsbezirk Schwaben. Dabei umfassen die entsorgungspflichtigen Körperschaften 59 Landkreise, 21 kreisfreie Städte und sechs regionale Zweckverbände, die wiederum zwölf Landkreise und vier kreisfreie Städte repräsentieren (vgl. LfU 1997). Daneben haben sich viele der entsorgungspflichtigen Körperschaften zu überregionalen Zweckverbänden zusammengeschlossen. Hier sind vor allem der Zweckverband Abfallverwertung Südostbayern, der Zweckverband Müllverwertung Schwandorf, der Zweckverband für Abfallwirtschaft in Nordwest-Oberfranken und der Zweckverband Müllverwertungsanlage Ingolstadt zu nennen, aber auch der Abfallzweckverband Augsburg.

IV. Der institutionelle und organisatorische Rahmen der Abfallwirtschaft

Innerhalb der Abfallwirtschaft, die aus einer Vielzahl von Einzelleistungen besteht, werden inhomogene Teilleistungen häufig gemeinsam verrechnet. Die Gebühr nimmt dann einen Pauschalcharakter an, so daß es für den einzelnen Benutzer nicht mehr möglich ist, das Ausmaß seiner individuellen Inanspruchnahme zu erkennen oder Gebühren durch zurückhaltende Nutzung einzelner Teilleistungen einzusparen (vgl. Gawel 1995, S. 32). In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, die einzelnen Gebührentatbestände der kommunalen Abfallwirtschaft trennscharf zu benennen. Im folgenden wird daher das fiktive Gut "kommunale Abfallentsorgung" in die verschiedenen Teilleistungen zerlegt, wobei sich vier Hauptkategorien unterscheiden lassen: (1) Leistungen aus Beseitigungs-, Behandlungs- und Verwertungsanlagen, (2) Erfassungs- und Transportdienstleistungen, (3) Beratung, Förderung und Kommunikation und (4) sonstige Dienstleistungen.

IV. A. Leistungen aus Beseitigungs-, Behandlungs- und Verwertungsanlagen

Unter die Leistungsgruppe der Beseitigung (Entsorgung) fällt die Endablagerung von Abfällen (das Deponieren). Abgelagert werden dabei nicht nur Konsumabfälle, sondern auch Rückstände aus Behandlungs- und Verwertungsaktivitäten. Weiterhin zählt zu dieser Leistungskategorie die Behandlung einzelner Teilfraktionen des Abfallaufkommens mit dem Ziel der Verringerung der Abfallmenge oder Schädlichkeit. Dazu gehören beispielsweise die Abfallverbrennung, aber auch solche Leistungen wie das Entfernen von FCKW aus Altkühlschränken. Die Verbrennung von Abfällen stellt die wichtigste Art der Abfallbehandlung dar. Analog zur Deponierung geht es bei der Verbrennung von Abfällen um die Beseitigung unerwünschter Stoffmengen. Dies geschieht vornehmlich durch Emission in die Luft unter dem Aspekt der Mengenreduktion. Insofern kann die Abfallverbrennung als Alternative zur Deponierung verstanden werden. Andererseits entstehen bei der Behandlungsaktivität "Verbrennung" in aller Regel stofflich verwertbare Fraktionen, wie beispielsweise Schlacke bzw. Energie, so daß sich Behandlungs- bzw. Verwertungsziele häufig überlagern. Eine Zuordnung der Müllverbrennung zu einer der beiden Kategorien ist in der Praxis deshalb häufig umstritten. Als letzte Teilleistung ist unter dieser Kategorie noch die Rückgewinnung von Wertstoffen und Energie aus Teilfraktionen des getrennt gesammelten Abfallaufkommens zu nennen. Dazu zählen die Kompostwerke und Sortieranlagen, sowie die Vermarktung der so gewonnenen Wertstoffe (vgl. ebenda, S. 48 ff.). An dieser Stelle soll nicht auf die Verpackungsabfälle eingegangen werden, da deren Sammlung der privatwirtschaftlichen Regie unterliegt.

IV. B. Erfassungs- und Transportdienstleistungen

Unter Erfassungs- und Transportdienstleistungen wird das Einsammeln und die Beförderung der Abfälle zu den Behandlungs-, Verwertungs- oder Ablagerungsanlagen verstanden. Für die Sammlung der Abfälle müssen von den Kommunen Behälter, wie Säcke, Tonnen oder Container, bereitgestellt werden. Zusätzlich sind Sammelfahrzeuge und Recyclinghöfe für die getrennt gesammelten Wertstoffe erforderlich. Dabei werden zum einen Erfassungs- und Transportdienstleistungen für den nicht getrennt erfaßten Restmüll und zum anderen für die getrennt erfaßten Abfälle unterschieden. Bei der Restmüllfassung werden in der Praxis verschiedene Behältergrößen und -arten eingesetzt und es wird neben der regelmäßigen Entleerung auch die Entleerung auf Abruf angeboten. Zu den getrennt erfaßten Abfällen durch die Kommunen zählen die stofflich verwertbaren Abfälle, wie Papier und Bioabfall, und die stark schadstoffbehafteten oder sperrigen Abfälle, bei denen nicht die spätere Verwertung sondern die geordnete Entsorgung im Vordergrund steht (vgl. ebenda, S. 48 f.).

IV. C. Beratung, Förderung und Kommunikation

Unter der Leistungskategorie Beratung, Förderung und Kommunikation werden Maßnahmen verstanden, wie beispielsweise Plakataktionen oder Anzeigen in der öffentlichen Presse, die abfallarmes Einkaufen fördern sollen. Ziel der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit der Kommunen ist es, die Konsumgewohnheiten und das Bewußtsein der Einrichtungsnutzer zu verändern. Die Nutzung bestimmter Entsorgungswege soll sichergestellt bzw. die unerwünschte oder illegale Entsorgung von Abfällen verhindert werden. Unter den individuellen Beratungsangeboten werden Informationsdienstleistungen verstanden, die von einzelnen Abfallerzeugern oder -gruppen in Anspruch genommen werden. Eine weitere Teilleistung der kommunalen Abfallentsorgung stellt die über die reine Beratungsleistung hinausgehende Förderung einzelner Abfallerzeuger dar. So werden inzwischen neben intensiver Öffentlichkeitsarbeit und individueller Beratung für Gartenbesitzer vermehrt Anlagen zur Eigenkompostierung stark verbilligt oder sogar kostenlos angeboten, um die öffentlich zu entsorgende Bioabfallmenge zu reduzieren (vgl. Gawel 1995, S. 50 ff.; Fricke, Turk 1993, S. 185 ff.). Ein weiteres Beispiel für erstere ist die kostenlose Bereitstellung von Hächslern und Anlagen zur Eigenkompostierung (vgl. Gawel 1995, S. 49 f.).

IV. D. Sonstige Dienstleistungen

Zu den Sonstigen Dienstleistungen zählen die Garantie der Entsorgungssicherheit, die Planung und Koordination, die Garantie der öffentlichen Ordnung in abfallwirtschaftlicher Hinsicht und die Sanierungsmaßnahmen für in der Vergangenheit abgelagerte Abfälle.

- Die Garantie der Entsorgungssicherheit ist im landesspezifischen Abfallrecht und in der TA Siedlungsabfall verankert. Durch die Garantie der Entsorgungssicherheit verpflichten sich die Kommunen, den Einrichtungsbenutzern ausreichende Entsorgungskapazitäten anzubieten. Die Garantieübernahme drückt sich für die Haushalte in einer langfristigen Planungssicherheit aus, d.h. es handelt sich um eine von der gegenwärtigen Entsorgung unabhängigen Leistung. Durch die Zusage der öffentlichen Hand, auch in Zukunft unerwünschte Abfallstoffe entgegenzunehmen, reduziert sich die Unsicherheit für die Abfallerzeuger.
- Des Weiteren sind die Planungs- und Koordinationsleistungen unter dieser Leistungskategorie zu nennen. Mittlerweile existieren eine Vielzahl bundes- und landesrechtlicher Vorgaben, sowie weitere kommunale und sonstige Zielvorgaben, die von den entsorgungspflichtigen Körperschaften zu beachten sind. Außerdem nimmt die Zahl der Leistungen, die im Rahmen der kommunalen Abfallwirtschaft anzubieten sind, weiter zu. Angesichts dieser Tatsache sind erhebliche dispositive Tätigkeiten (insbesondere die Informationsbeschaffung) erforderlich, die als eigene Teilleistung der kommunalen Abfallentsorgung verstanden werden (vgl. ebenda, S. 50 ff.).
- Auch die Garantie der öffentlichen Ordnung in abfallwirtschaftlicher Hinsicht stellt eine Teilleistung der kommunalen Abfallentsorgung dar. Unter dieser Garantiezusage wird die Beseitigung illegal abgelagerter Abfälle verstanden. Außerdem gehört es zu den Aufgaben der Kommunen, für das Aufstellen, die Unterhaltung und die Entsorgung der öffentlich zugänglichen Straßenpapierkörben zu sorgen (vgl. Gallenkemper, Gellenbeck, Dornbusch 1996, S. 9; Gawel 1995, S. 51; Queitsch 1996, S. 52 f.).
- Schließlich zählen noch die Sanierungsmaßnahmen für in der Vergangenheit abgelagerte Abfälle zu den abfallwirtschaftlichen Leistungen der Kommunen. Verschärfte umweltpolitische und umweltrechtliche Standards, neue wissenschaftliche Erkenntnisse und das zunehmende Problembewußtsein haben dazu geführt, daß diese Maßnahmen immer mehr an Bedeutung gewinnen (vgl. Gawel 1995, S. 51). Unter diese Leistungskategorie fallen Nachsorgemaßnahmen, die dem Grunde nach feststehen, hinsichtlich der Höhe der Kosten und des Zeitpunktes der Entstehung aber ungewiß sein können (vgl. Cantner 1997, S. 142). Nach Maßgabe der Landesabfallgesetze sollen in den meisten Bundesländern diese planmäßigen Nachsorgekosten, d. h. die Kosten für die Rekultivierung und die Überwachung stillgelegter Anlagen, bereits während der Fülldauer der Deponie als kalkulatorische Rückstellungen in die Benutzungsgebühren einbezogen werden (vgl. Cantner 1997, S. 103; Wittmann 1994, S. 160; Steffen 1997, S. 21). Dadurch soll gewährleistet sein, daß nur diejenigen Abfallerzeuger finanziell belastet werden, die die Abfälle auf den Deponien und somit den Nachsor-

geaufwand verursacht haben (vgl. Wittmann 1994, S: 160; Burkhardt, Egloffstein 1997, S. 542). In einigen Bundesländern, z. B. in Bayern, gehören auch Nachsorgeaufwendungen für stillgelegte Anlagen, die nicht durch Rücklagen gedeckt sind, zu den ansatzfähigen Kosten. Dies wird mit dem Argument begründet, daß stillgelegte Entsorgungsanlagen, solange sie der Nachsorge bedürfen, als Teil der Entsorgungseinrichtung gelten (vgl. Wittmann 1994, S. 161; Salzwedel 1995, S. 135; Weyreuther 1997, S. 265). Des weiteren sind noch sogenannte nichtplanmäßige Nachsorgeaufwendungen für Abfälle zu nennen, die in der Vergangenheit unter Beachtung geltenden Rechts abgelagert wurden (vgl. Cantner 1997, S. 142 f.).

V. Die Abfallgebühren

Den entsorgungspflichtigen Körperschaften entstehen mit dem Anschlußzwang und den Überlassungspflichten gebührenrechtliche Möglichkeiten. Die Gesetzgebungsbefugnis über kommunale Gebühren haben die Bundesländer. Diese haben in Kommunalabgabengesetzen den Kommunen ein Gebührenerhebungsrecht eingeräumt. Sie können gem. Art. 7 Abs. 5 BayAbfAlG in Verbindung mit dem Kommunalabgabengesetz Gebühren und Beiträge erheben. Die Gebührenpolitik der Kommunen ist neben dem dominierenden Ordnungsrecht Grundlage der Preisbildung in der Abfallwirtschaft. Die Besitzer des Abfalls müssen an die Landkreise und kreisfreien Städte, die Träger der Entsorgungseinrichtungen, Gebühren entrichten. Die Gebührensätze werden in einer Gebührenordnung bestimmt, die von der Landesregierung erlassen wird. Für die Erhebung von Abgaben bedarf es einer Gebührensatzung als einer Rechtsnorm kommunaler Körperschaften (vgl. Corsten, Engelen 1993, S. 13 f.). Diese bestimmt den Gebührenpflichtigen, den Gebührentatbestand, den Gebührenmaßstab und Gebührensatz. Gebührensatzungen müssen einen gewissen Mindestinhalt haben, damit sie Wirksamkeit entfalten können (vgl. Chantelau, Möker 1989, S. 20 f.; Cantner 1997, S. 107 f.):

- (1) In der Satzung müssen die Gebührenpflichtigen bezeichnet werden. Im Rahmen der kommunalen Abfallentsorgung sind dies in der Regel die Eigentümer der angeschlossenen Grundstücke bzw. die Nutzungsberechtigten (vgl. Corsten, Engelen 1993, S. 38).
- (2) Weiterhin müssen die Gebührentatbestände aufgelistet werden. Dabei handelt es sich um ein Bündel von Einzelleistungen (z.B. Einsammeln und deponieren der Abfälle, Abfallberatung etc.), die gemeinsam abgerechnet und auf den Gebührenpflichtigen umgelegt werden (vgl. Gawel 1995, S. 32).
- (3) Ferner ist der Gebührenmaßstab und der Gebührensatz anzugeben. Unter dem Gebührenmaßstab versteht man die Bemessungsgrundlage oder Me-

thode, mit deren Hilfe die Kosten der einzelnen Gebührentatbestände unter Zugrundelegung des Gebührensatzes auf die Einrichtungsnutzer umgelegt werden. Der Gebührensatz (Summe der angesetzten Kosten/Summe der Maßstabseinheiten) gibt den Geldbetrag pro Maßeinheit an (z.B. DM pro Haushalt oder DM pro Kilogramm Abfall). Er kann linear, progressiv oder degressiv verlaufen, wobei der Gleichbehandlungsgrundsatz für einen linearen Tarif spricht. Auch zweiteilige Gebührentarife werden erhoben, die sich aus einer Grundgebühr für alle Teilleistungen der Abfallentsorgung und einer Zusatzgebühr für Restmüllabfuhr und -entsorgung zusammensetzen. Die funktionale Beziehung zwischen Gebührenmaßstab und Gebührensatz wird durch den Gebührentarif ausgedrückt (vgl. Cantner 1997, S. 108).

- (4) Schließlich muß die Satzung noch den Fälligkeitszeitpunkt der Gebühr bestimmen. Bei der kontinuierlich anfallenden Abfallentsorgung stimmt der Fälligkeitszeitpunkt in der Regel nicht mit dem Zeitpunkt der Entstehung der Gebührenpflicht, d.h. dem Zeitpunkt der gebührenpflichtigen Benutzung der Entsorgungseinrichtung überein. Üblicherweise werden bestimmte Zeitspannen festgelegt, für die dann im ganzen abgerechnet wird (vgl. Chantelau, Möker 1989, S. 21; Cantner 1997, S. 108).

Ist der Mindestinhalt der Satzung nicht vollständig oder sind die darin enthaltenen Regelungen ungültig, so ist der ausgestellte Gebührenbescheid wegen mangelnder satzungsrechtlicher Grundlage rechtswidrig (vgl. Corsten, Engelen 1993, S. 15). Daneben sind in den Abfallsatzungen noch weitere Regelungen enthalten. Dazu zählen Vorschriften über die Größe der Abfallbehälter, den Ort und die Zeit der Abfallbereitstellung, sowie Regelungen über den Anschluß- und Benutzungszwang (vgl. Lindemann, Wiebe 1991, S. 172; Böhm, Both, Führ 1992, S. 45). Unter Anschlußzwang ist die Verpflichtung des Grundstückseigentümers zu verstehen, alle Vorkehrungen zu treffen und zu dulden, die ihm die Benutzung der Einrichtung ermöglichen (vgl. Böhm, Both, Führ 1992, S. 46; Corsten, Engelen, S. 37). Benutzungszwang bedeutet, daß die Bewohner des Gemeinde- oder Kreisgebiets verpflichtet sind, die Abfallentsorgungseinrichtung zu benutzen, d.h. sie dürfen ihre Abfälle nicht auf andere Weise entsorgen (vgl. § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG; Chantelau, Möker 1989, S. 21; Böhm, Both, Führ 1992, S. 46; Corsten, Engelen 1993, S. 37).

V. A. Die allgemeinen Grundsätze der Gebührenerhebung

Aufgrund der unzureichenden Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen bilden die allgemeinen Grundsätze der Gebührenerhebung (allgemeine Gebührenprinzipien) einen unverzichtbaren Bestandteil des Gebührenrechts (vgl. Corsten, Engelen 1993, S. 29). Es sind dies im einzelnen das "Prinzip der spe-

ziellen Entgeltlichkeit“, das „Äquivalenzprinzip“, der „Gleichheitssatz“, das Kostendeckungsprinzip“ und das „Lenkungsprinzip“.

Das *Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit* besagt, daß der Anknüpfungspunkt für die Gebührenbemessung nur „spezielle“ Leistungen sein dürfen. Ansonsten liegt keine Gebühr, sondern eine Steuer vor und damit ein Formmißbrauch (vgl. Chantelau, Möker 1989, S. 17; Schreiner 1996, S. 18). Auch das *Äquivalenzprinzip* geht vom Gegenleistungscharakter der Gebühr aus und stellt eine besonderer Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes dar. Es besagt, daß zwischen der Gebühr und der in Anspruch genommenen Leistung kein Mißverhältnis bestehen darf bzw. daß Gebühr und Leistung in einem „angemessenen Verhältnis“ zueinander stehen müssen (vgl. Corsten, Engelen 1993, S. 30; Landsberg 1996, S. 18). Der Erhebung einer Pauschalgebühr, d.h. das Abstellen auf Leistungsgesamtheiten mittels eines allumfassenden Gebührensatzes, sind somit Grenzen gesetzt (vgl. Wittmann 1994, S. 124; Cantner 1997, S. 110). Die gebührenrechtliche Ausprägung des *Gleichheitssatzes* (Art. 3 Abs. 1 GG) betrifft das Verhältnis der Leistungsempfänger untereinander (vgl. Chantelau, Möker 1989, S. 18). Der Gleichheitssatz beinhaltet das Verbot, wesentlich Gleiches willkürlich, d.h. ohne einen rationalen, sachlich einleuchtenden Grund ungleich oder wesentlich Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln (vgl. Chantelau, Möker 1989, S. 18; Corsten, Engelen 1993, S. 29; Landsberg 1996, S. 18).

Im Gegensatz zu den vorangestellten Prinzipien stellt das *Kostendeckungsprinzip* kein Wesensmerkmal der Gebühr dar, d.h. es ist bundesrechtlich nicht vorgeschrieben, sondern muß in den einzelnen Landesgesetzen konkretisiert sein, um Geltung zu erlangen (vgl. Chantelau, Möker 1989, S. 19; Corsten, Engelen 1993, S. 30). Es besagt, daß das veranschlagte Gebührenaufkommen die voraussichtlichen Kosten der Abfallentsorgungseinrichtung nicht übersteigen, aber in der Regel decken soll (vgl. Schink 1995, S. 59). Der Begriff „Kostendeckungsprinzip“ enthält somit zwei unterschiedliche Elemente: (1) Das Kostendeckungsgebot: Dieses legt fest, daß in einem bestimmten Kalkulationszeitraum die voraussichtlichen Gebühreneinnahmen die Gesamtkosten einer öffentlichen Einrichtung decken sollen (Kostendeckung als Untergrenze); (2) Das Kostenüberschreitungsverbot: Dieses bestimmt, daß das voraussichtliche Gebührenaufkommen die Gesamtkosten nicht überschreiten darf. Ein positives Betriebsergebnis, d.h. eine Gewinnerzielung, ist damit ausgeschlossen (Kostendeckung als Obergrenze). In den meisten Bundesländern gelten diese zwei Ausprägungen in Kombination: Die Gesamtkosten stellen dann sowohl Ziel als auch Grenze der Gebührenbemessung dar (vgl. Corsten, Engelen 1993, S. 30; Beuß 1996, S. 90; Cantner 1997, S. 111 f.). Das Prinzip der Kostendeckung bezieht sich nicht auf die Einzelleistungen sondern auf die Gesamtleistung; es wirkt somit generalisierend und nicht individualisierend (verursacherorientierte Kostenanlastung) (vgl. SRU 1998, Tz. 483). In der Pra-

xis werden die erforderlichen Gebühreneinnahmen für den jeweiligen Abrechnungszeitraum im Voraus kalkuliert, wobei in aller Regel eine Plankostenrechnung auf Vollkostenbasis herangezogen wird. Die Dauer des Kalkulationszeitraums ist (soweit Regelungen existieren) in den landesrechtlichen Kommunalabgabengesetzen festgelegt. Der Kalkulationszeitraum umfaßt dabei mehrere Jahre (drei bis fünf Jahre) (vgl. Cantner 1997, S. 113).

Grundlage für die Gebührenkalkulation ist die Ermittlung der Selbstkosten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen (vgl. Junkernheinrich, Kalich 1995, S. 184 ff.; Cantner 1997, S. 117 f.). Ein einheitlicher Kostenbegriff besteht nicht, der vom Gesetzgeber bundeseinheitlich vorgegeben werden könnte (vgl. Dahmen 1998, RN 88 zu §6). In den Kommunalabgabengesetzen findet überwiegend der wertmäßige, nicht der pagatorische auf Ausgaben beruhende, Kostenbegriff Verwendung. Er gibt den Faktorverzehr für die Erstellung der Produktion (Grundkosten, z.B. Personalkosten) und für die Substanzerhaltung der Produktionskapazitäten der Gebührenbetriebe an (kalkulatorische Zinsen und kalkulatorische Abschreibungen). Der Wertansatz für die Bemessung der (linearen) Abschreibungen und für die Verzinsung des eingesetzten Kapitals (Restwert einer Anlage) können die Anschaffungskosten oder der Wiederbeschaffungswert sein, wobei die Regelungen hierzu in den einzelnen Bundesländern nicht einheitlich sind. Den Kommunen verbleibt durch die Bewertung der kalkulatorischen Kosten im Rahmen des Äquivalenzprinzips ein gewisser Gestaltungsspielraum für die Höhe der Gebühren (vgl. u.a. SRU 1998, Tz. 484). Als Folge des Gestaltungsspielraumes kalkulieren die kommunalen Träger die Kosten und entsprechend die Gebühren der Abfallentsorgung sehr unterschiedlich (vgl. Cantner 1997, S. 341 f.). Die Folge sind große Gebührenunterschiede, damit auch Unterschiede in den Kostendeckungsgraden öffentlicher Einrichtungen (vgl. Bals, Nölke 1990, S. 209; Cantner 1997, S. 296). *Hansjürgens* konstatiert einen "'Bias' zugunsten einer Unterdeckung von Kosten" in der Gebührenpolitik (1996, S. 217).

Die Abfallgebühren erhalten durch eine genaue Ermittlung der betriebswirtschaftlichen und die Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Kosten - wobei die exakte Erfassung letzterer sehr schwierig ist (vgl. Bals, Nölke 1990, S. 613; Hansjürgens 1996, S. 220) - neben der traditionellen Finanzierungs- auch eine Lenkungsfunktion mit dem Ziel der Abfallvermeidung (Ökologisierung der kommunalen Gebührenpolitik). "Ökologisierung des Kommunalabgabenrechts ... kann ... als Schlagwort für die verstärkte Instrumentalisierung der Kommunalabgaben für den örtlichen Umweltschutz und damit für den konsequenten Einsatz preislicher Hebel im Bereich kommunaler Ökologiepolitik gelten" (Gawel 1995, S. 11 f.). Die Prinzipien der Gebührenkalkulation setzen allerdings der Lenkungsfunktion der Gebühren und zugleich der Höhe des Gebührenaufkommens der Kommunen Grenzen (vgl. Holzkämper 1993, S. 121; v. Zwehl, Kulosa 1998, S. 648). Eine (stärkere) Ökologisierung der Umweltgebüh-

ren über den Primat des Wirklichkeitsmaßstabes hinaus stehen die kommunalen Gebührenordnungen entgegen (vgl. Junkernheinrich, Kalich 1995, S. 203). Weitere Einwände gegen eine Einbeziehung der sozialen Zusatzkosten werden in der Gefahr eines "Gebührenfiskalismus" (Hansjürgens 1996, S. 221) und in der Schwierigkeit ihrer exakten Ermittlung (ebenda, S. 220) gesehen. Allerdings dürfte der Lenkungseffekt einer höheren Abfallgebühr auch eher begrenzt sein, u.a. wegen geringer Substitutionsmöglichkeiten der privaten Haushalte und aufgrund des hohen Fixkostenanteils an der kommunalen Abfallentsorgung. Ordnungsrechtliche Instrumente mit dem Ziel der Gefahrenabwehr haben in der Abfallwirtschaft Vorrang, die Einsatzmöglichkeiten für Abfallabgaben sind eher gering (vgl. Michaelis 1993, S. 21).

V. B. Die Gebührenmaßstäbe

Unter einem Gebührenmaßstab versteht man das Instrument, mit dem die Inanspruchnahme der Entsorgungseinrichtung durch den einzelnen Benutzer gemessen wird. Er stellt die Voraussetzung für die Verteilung der Gesamtkosten auf die Abfallerzeuger dar. Dabei werden Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe und Wirklichkeitsmaßstäbe unterschieden, die in erster Linie auf eine verursachungsgerechte Kostenanlastung hin zu untersuchen sind (vg. Chantelau, Möker 1989, S. 39).

V. B. a. Der Wahrscheinlichkeitsmaßstab

Beim Wahrscheinlichkeitsmaßstab werden empirisch ermittelte, durchschnittliche Benutzungswerte zur Gebührenbemessung herangezogen. Art und Umfang der Leistungsanspruchnahme werden aus Indikatoren oder Bezugsgrößen abgeleitet, die nur mittelbar mit der Benutzung im Zusammenhang stehen. Beispiele sind der Personenmaßstab, bei dem die Gebühr nach der durchschnittlich pro Einwohner anfallenden Abfallmenge berechnet wird, oder der Behältermaßstab, bei dem die Behältergröße zur Bemessung herangezogen wird (vgl. Chantelau, Möker 1989, S. 40; Cantner 1997, S. 108). Der Wahrscheinlichkeitsmaßstab wird durch seine generalisierende, pauschalisierende Bemessungsweise charakterisiert. Er wird aus Praktikabilitätsgründen angewendet, wenn die exakte Leistungsfeststellung sehr schwierig oder wirtschaftlich nicht vertretbar ist. Die Grenze der wirtschaftlichen Vertretbarkeit liegt dort, wo die Kosten der genauen Leistungserfassung in einem unangemessenen Verhältnis zu den Kosten der Leistungserstellung selbst stehen. Der beabsichtigte Erfolg ist dann kaum mehr mit dem erforderlichen Aufwand zu rechtfertigen (vgl. Corsten, Engelen 1993, S. 39; Gallenkemper; Gellenbeck, Dornbusch 1996, S. 7; Queitsch 1996, S. 39).

Als typische Grundformen von Wahrscheinlichkeitsmaßstäben werden im folgenden der Haushaltsmaßstab, der Personenmaßstab und der Behältermaß-

stab dargestellt. Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe, die an Geschosflächen und Geschoszahlen, Grundstücks-, Miet-, Pacht- oder Versicherungswerten anknüpfen, sind als zu wirklichkeitsfern und von daher als ungeeignet zu beurteilen. Auf sie wird aus diesem Grund nicht näher eingegangen. Beim *Haushaltsmaßstab* wird pro Haushalt im Entsorgungsgebiet eine gleich hohe Abfallgebühr für den Abrechnungszeitraum festgesetzt. Dabei entspricht die Höhe der Gebühr den durchschnittlich pro Haushalt anfallenden Kosten, unabhängig von der jeweiligen Personenzahl (vgl. Sapper 1993, S. 42; Cantner 1997, S. 158). Der *Personenmaßstab* ist ein Maßstab, bei dem sich die Gebührenhöhe nach der Anzahl der Personen richtet, die auf dem angeschlossenen Grundstück wohnen. Dieser Maßstab unterstellt, daß die pro Person anfallende Abfallmenge im Abrechnungszeitraum ungefähr gleich groß ist. Für jede Person wird eine pauschale Einheitsgebühr erhoben, die sich aus dem Verhältnis der ansatzfähigen Gesamtkosten zu der Zahl der insgesamt erfaßten Personen ergibt (vgl. Lindemann, Wiebe 1991, S. 174; Corsten, Engelen 1993, S. 53; Sapper 1993, S. 42). Beim *Behältermaßstab* basiert die Gebührenbemessung auf Art, Größe und Anzahl der bereitgestellten Abfallbehälter. Die Höhe der Gebühr bestimmt sich nach dem im Abrechnungszeitraum individuell zur Verfügung gestellten Behältervolumen und ist unabhängig von dem tatsächlich ausgenutzten Behältervolumen bzw. -gewicht (vgl. Chantelau, Möker 1989, S. 63; Cantner 1997, S. 158). Für die Einwohner besteht die Möglichkeit, die am jeweiligen Bedarf orientierte Behältergröße selbst zu wählen. Damit können die Abfallerzeuger die Höhe ihrer Abfallgebühr beeinflussen, indem sie beispielsweise abfallarm einkaufen oder getrennt sammeln. Die Wahlmöglichkeit ist jedoch nicht stufenlos möglich, da nur ein begrenztes Sortiment an Behältergrößen (üblicherweise nur drei bis vier verschiedene Größen) von den Kommunen bereitgestellt werden kann (vgl. Lindemann, Wiebe 1991, S. 175; Corsten, Engelen 1993, S. 53; Sapper 1993, S. 43). Um zu verhindern, daß Haushalte zu kleine Behälter vorhalten, wird ihnen in der Regel je nach Personenzahl laut Satzung ein bestimmtes Mindestbehältervolumen zugewiesen und in Rechnung gestellt. Ein Anreiz für Benutzer, die Abfälle auf illegale oder unerwünschte Weise zu beseitigen, ist dann nicht bzw. nur begrenzt gegeben (vgl. Chantelau, Möker 1989, S. 64; Lindemann, Wiebe 1991, S. 175; Cantner 1997, S. 158).

V. B. b. Der Wirklichkeitsmaßstab

Ein Wirklichkeitsmaßstab liegt vor, wenn bei der Gebührenbemessung die tatsächliche Inanspruchnahme durch den einzelnen Einrichtungsbenutzer zugrunde gelegt wird. Voraussetzung sind daher technische Meßeinrichtungen und eine kontinuierliche Erfassung der Meßergebnisse bei jedem einzelnen Benutzer. Dabei ist allerdings nur die Hauptleistung der Entsorgungseinrichtung, also Sammlung und Beseitigung, Gegenstand der Messung. Die Kosten der Nebenleistung, wie beispielsweise Abfallberatung, werden in der Regel auf

die Hauptleistung umgelegt (vgl. Chantelau, Möker S. 39; Cantner 1997, S. 108).

In der Diskussion um eine ökologisch orientierte Abfallgebühr nehmen die Forderungen zu, über die Entsorgungsgebühren nicht nur die Gesamtkosten zu decken, sondern auch für eine quantitative Verhaltenssteuerung zu sorgen: wer viel Abfall produziert, soll auch viel bezahlen. Um dies zu erreichen, sollte ein möglichst verursachungsgerechter Gebührenmaßstab, der die tatsächliche Inanspruchnahme der Entsorgungseinrichtung stärker berücksichtigt, angewendet werden (vgl. Eichhorn, Gurlit 1992, S. 481; Ihmels 1993, S. 434, Dedy 1995, S. 21). Eine Anknüpfung der Gebührenerhebung an das tatsächliche Abfallvolumen erscheint nach dem heutigen Stand der Technik bisher kaum realisierbar. Bei einer genauen Volumenmessung müßte jeweils die unterschiedliche Füllhöhe und die unterschiedliche Mülldichte pro Behälter ermittelt werden (vgl. Chantelau, Möker 1989, S. 73). Wenn dennoch von einem *Volumenmaßstab* gesprochen wird, dann ist darunter eigentlich ein *Entleerungsmaßstab* zu verstehen. Der *Gefäßentleerungsmaßstab* ist ein Gebührenmaßstab, bei dem der Entleerungsvorgang des Abfallbehälters und dessen Häufigkeit die Bemessungsgrundlage darstellt. Die Entleerung der Abfallbehälter erfolgt nicht in regelmäßigen Abständen (z.B. jede Woche), sondern nur bei Bedarf, und die Höhe der Abfallgebühr richtet sich nach der tatsächlichen Zahl der Entleerungen, so daß eine geringere Abfallmenge eine geringere Gebühr bewirkt. In der Praxis findet der Gefäßentleerungsmaßstab im Rahmen sogenannter Wertmarken-, Banderolen-, Sack- oder Identifikationssysteme Anwendung (vgl. Fimpel, Wisotzki 1995, S. 90; Gallenkemper, Gellenbeck, Dornbusch 1996, S. 32). Beim *Gewichtsmaßstab* ist der Anknüpfungspunkt für die Gebührenbemessung das tatsächlich bereitgestellte Abfallgewicht. Voraussetzung ist, daß der Abfall bei der Einsammlung gewogen und dem jeweiligen Gebührenschuldner (Haushaltsvorstand, Grundstückseigentümer) in Rechnung gestellt wird (vgl. Chantelau, Möker 1989, S. 67; Ihmels 1993, S. 434). Die Systemumsetzung des Gewichtsmaßstabs erfolgt durch sogenannte Verwiegesysteme. Bei jedem Schüttvorgang am Fahrzeug muß das Nettogewicht und die jeweilige Behälternummer erfaßt und gespeichert werden (vgl. Bilitewski, Streit, Apitz 1995, S. 110 f.; Gallenkemper, Gellenbeck, Dornbusch 1996, S. 75 f.).

V. B. c. Die Kombination von Bemessungsgrundlagen: Grund-, Zusatz- und Mindestgebühren

Unter dem Gesichtspunkt der verursachergerechten Kostenumlage sind in jüngster Zeit sogenannte "Neue Gebührenmodelle" vermehrt in die Diskussion gerückt (zum Begriff vgl. Cantner 1997, S. 341). Alle Modelle gehen von einem zweiteiligen Gebührentarif aus: Zunächst wird eine feste Gebühr erhoben, die auf eine oder mehrere bestimmte Bezugsgrößen (z.B. Haushalt, Einwohner, Behälter) umgelegt wird und durch eine leistungsbezogene Zusatzgebühr

(Gewicht oder Anzahl der Entleerungen) ergänzt wird (vgl. Cantner 1997, S. 341 f.). Dabei kann im Rahmen der Zusatzgebühr (oder Grundgebühr) auch ein konstanter Gebührenblock in Form einer Mindestgebühr (z.B. Pflichtwertmarken, Mindestentleerungen etc.) berücksichtigt werden (vgl. Gallenkemper, Gellenbeck, Dornbusch 1996, S. 94). Des Weiteren sollten für einige Teilleistungen (Bioabfallsammlung, Sperrmüll- und Kühlgeräteentsorgung) Sondergebühren erhoben werden, da die alleinige Bemessung der Gebühr anhand der bereitgestellten Restmüllmenge im Rahmen einer immer umfangreicheren Getrenntsammlung nicht mehr gerechtfertigt erscheint (Scheffold 1996, S. 80).

Im Freistaat Bayern ist es gesetzlich zulässig (§ 8 Abs. 2 BayKAB), eine verbrauchsunabhängige, feste Grundgebühr und eine variable Zusatz- bzw. Arbeitsgebühr, in die die verbrauchsabhängigen Kosten eingehen, zu erheben. Dabei dient die Grundgebühr zur Abdeckung der Vorhaltung der Entsorgungsanlagen (Fixkosten). Die variablen Kosten werden durch die Zusatz- bzw. Arbeitsgebühr abgedeckt (vgl. Chantelau, Möker 1989, S. 42; Salzwedel 1995, S. 127; Gallenkemper, Gellenbeck, Dornbusch 1996, S. 8; Queitsch 1996, S. 39, Cantner 1997, S. 160). Die Mindestgebühr ist wie die Grundgebühr unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme. Sie ist als weitere Umlagemöglichkeit im Freistaat Bayern vorgesehen (§8 Abs.2 BayKAB) und dient der Vereinfachung des Abrechnungsverfahrens. Dem Einrichtungsnutzer wird eine pauschale, durchschnittliche Mindestbenutzung unterstellt, die mit einem festen Betrag in die Gebührenrechnung einfließt. Erst nach Überschreiten dieser Mindestgebühr setzt eine verbrauchs- bzw. benutzungsabhängige Gebührenberechnung ein (vgl. Chantelau, Möker 1989, S. 43; Cantner 1997, S. 161).

C. Eine Analyse zur Abfallwirtschaft am Beispiel exemplarischer und vergleichender Fallstudien im Regierungsbezirk Schwaben

I. Methodische Vorgehensweise

I.a. Literaturanalyse

Basis für die Durchführung der exemplarischen und vergleichenden Fallstudien zur Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Schwaben war eine Literaturanalyse zu den verschiedenen Themenbereichen (vgl. Kapitel A und B). Deren Ziel bestand darin, das Forschungsvorhaben in den derzeitigen Stand der Forschung einzugliedern (vgl. Bortz 1984). Der Schwerpunkt lag hierbei auf empirisch fundierter theoretischer Literatur aus dem Überschneidungsbereich Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft, Volkswirtschaftslehre, Betriebswirtschaftslehre, Umweltökonomie und empirische Sozialforschung.

I.b. Exemplarische Einzelfallstudien

Die Einzelfallstudie (Fallanalyse) ist in die qualitative Datenerhebung einzuordnen, wird aber auch auf quantitative Erhebungstechniken bezogen (vgl. Reinecker 1984). Sie hat in der Wirtschafts- und Sozialforschung die Funktion, quantitative Ereignisse verständlicher und anschaulicher zu gestalten (vgl. Lamnek 1995b, S. 13). Einzelne Fälle ergänzen und erweitern dabei die Analyse der Makroperspektive. Die Einzelfallanalyse ist keine selbständige Erhebungstechnik, sondern ein Forschungsansatz ("approach"), in dem alle üblichen Erhebungsmethoden angewendet werden können (Methodentriangulation). In der vorliegenden Untersuchung wurden die Einzelfallstudien durch Sekundäranalysen und Primärerhebungen ausgestaltet. Intensive Einzelfallanalysen werden durch ihre ganzheitliche Sichtweise der Komplexität sozioökonomischer Zusammenhänge gerecht und ermöglichen dadurch die Erarbeitung realitätsbezogener Lösungsvorschläge (vgl. Lamnek 1995b). Orientiert hat sich die durchgeführte Studie u.a. an der abfallwirtschaftlichen Untersuchung von *Lackmann* und *Dirks* (vgl. Lackmann, Dirks 1994)

I.b.a. Sekundäranalyse

"Die Sekundäranalyse ist eine Methode, bereits vorhandenes Material (Primärerhebung) unabhängig von dem ursprünglichen Zweck und Bezugsrahmen der Datensammlung auszuwerten" (Friedrichs 1990, S. 353; vgl. auch Beutelmeyer, Kaplitza 1995). Liegt Datenmaterial vor, das ausgewertet werden kann, ist zu beachten, daß alle zugänglichen Quellen genutzt werden und Einseitigkeit vermieden wird (vgl. Beutelmeyer, Kaplitza 1995; Friedrichs 1990). Vorteile sind hauptsächlich in der Kosten- und Zeitersparnis sowie der Vergrö-

ßerung von repräsentativen Datensätzen zu sehen. Oft sind sie auch die einzig zur Verfügung stehenden Informationen. Nachteile liegen dagegen in der Zugänglichkeit, der Aktualität und der Bedeutung der vorhandenen Primärerhebungen für die erarbeitete Theorie, in möglichen Fehlerquellen bei der Primärerhebung der auszuwertenden Daten und in der Einschränkung durch die vorhandene Qualität des Materials (Problem der "Mehrdimensionalität der Indikatoren"; Friedrichs 1990, S. 355), die mit fehlender Vergleichbarkeit sowie starker Aggregation der Daten verbunden ist. Bezüglich der Abfallwirtschaft sollen vorhandene, zugängliche Statistiken aufgegriffen und für die untersuchungsleitenden Fragen aufgegriffen und ausgewertet werden. Der hier zugrundeliegende Forschungsansatz bedingt sowohl den Einbezug regionaler Daten als auch verschiedener Quellen aus dem überregionalen Bereich. Durch die Abteilung Abfallwirtschaft des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) in München konnte die Bereitstellung von umfangreichem Datenmaterial für den Freistaat Bayern vereinbart werden.

1.b.b. Primärerhebungen / Experteninterviews

Für eine Analyse aus der Mikroperspektive sind neben der Sekundäranalyse Eigene Erhebungen (Primärforschung) notwendig. Das Primärdatenmaterial wurde im vorliegenden Fall durch Experteninterviews gewonnen. Unter einem Interview versteht man " ... ein planmäßiges Vorgehen mit wissenschaftlicher Zielsetzung, bei dem die Versuchsperson durch eine Reihe gezielter Fragen oder mitgeteilter Stimuli zu verbalen Informationen veranlaßt werden soll" (Scheuch 1973, S.70f.; vgl. auch Hron 1994, S. 119). Die Interviews wurden im vorliegenden Forschungsprojekt als Einzelinterviews persönlich mit offenen Fragen, die eine direkte Stellungnahme des Befragten ermöglichen, mittels eines Interviewleitfadens durchgeführt. Dieser Gesprächsleitfaden (vgl. Anhang) schaffte im Vorfeld die Voraussetzungen, die Fragen schriftlich zu formulieren, erlaubte es aber auch, während des Gesprächs flexibel auf neue Aspekte, die vom Befragten eingebracht werden, einzugehen, diese zu vertiefen und somit vom Leitfaden abzuweichen. Das Interviewerverhalten war dabei sachlich neutral ("*informatorisches Interview zur deskriptiven Erfassung von Tatsachen*", Bortz 1984, S. 171; Lamnek 1995b, S. 38); der Interviewer ist dabei lediglich "Forschungswerkzeug" (Scheuch 1973, S. 97).

In der dieser Studie wurde mit folgenden Kooperationspartnern zusammengearbeitet:

Herr A, Leiter des Amtes für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung der Stadt Augsburg sowie seinen Mitarbeitern Herrn B und Herrn C,

Frau D, Dipl.-Biologin, Abfallberaterin des Abfallwirtschaftsbetriebes im Landkreis Augsburg in Schwabmünchen und mit

Herrn E, stellvertretender Leiter des Sachgebietes Abfallwirtschaft und Frau F,
Dipl. Ing. (FH), Abfallwirtschaftsberaterin im Landratsamt Aichach -Friedberg.

Das Gespräch mit der Kreisfreien Stadt Augsburg

Das Expertengespräch mit Herrn A, Leiter des Amtes für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung, Herrn B, Sachbearbeiter für kaufmännische Fragen und Herrn C, Sachbearbeiter für technische Fragen fand am Mittwoch, den 29. April 1998 im Amt für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung der Stadt Augsburg statt. Herr B schlägt vor, den Sachbearbeiter für technische Fragen, Herrn C, hinzuzuziehen; er selbst werde die kaufmännischen Fragen beantworten. Da also vier Personen (inklusive Interviewerin) am Gespräch beteiligt waren, entwickelte sich eine dynamische Atmosphäre, die in vielen Beiträgen resultierte.

Das Gespräch mit dem Landkreis Augsburg

Das Experteninterview mit Frau D, Dipl.-Biologin, Abfallberaterin des Landkreises Augsburg, fand am Mittwoch, den 29. Juli 1998 in der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Augsburg statt. Über die Tatsache hinaus, daß Frau D sich selbst an die Universität begab, hatte sie eine Menge Informationsmaterial von sich aus zusammengestellt und mitgebracht. Die Atmosphäre des Gesprächs war durchwegs positiv.

Das Gespräch mit dem Landkreis Aichach-Friedberg

Das Experteninterview mit Herrn E (stellvertretender Leiter des Sachgebiets für Abfallwirtschaft) und mit Frau Dipl.-Ing. (FH) F (Abfallwirtschaftsberaterin) fand am Mittwoch, den 2. September 1998 im Landratsamt Aichach-Friedberg statt. Die Atmosphäre des Gesprächs kann als freundlich und offen bezeichnet werden. Obwohl das Gespräch nur mit Herrn E vereinbart war, erwies sich auch Frau F als eine kompetente Gesprächspartnerin, die sich spontan in das Gespräch einschaltete, da sie in den Räumlichkeiten zu tun hatte. Das Gespräch war sehr informativ, von Vorteil war vor allem der sofortige Bezug von Sekundärdatenmaterial, das dieser Untersuchung zugrunde liegt.

Die durchgeführten detaillierten Experteninterviews gaben Anhaltspunkte zum Beleg für theoretische Konzepte, die anders mangels entsprechender Daten flächendeckend für ganz Bayern im vorgegebenen Rahmen nicht zu untersuchen gewesen wären. Die angewendete Methodik ist jedoch durchaus zur Datenanalyse einer größeren Grundgesamtheit geeignet und ermöglicht somit eine Interpretation der Untersuchungsergebnisse (vgl. Beutelmeyer, Kaplitza 1984). Die durch die Primärerhebung erhaltenen Interviewprotokolle und Bestandsaufnahmen wurden im Hinblick auf folgende Sachverhalte ausgewertet:

- Entwicklung des Abfallaufkommens,
- Abfallvermeidung, -verwertung und -beseitigung (Abfallkategorien)

- Art (Transportmittel, Bringsystem/Holsystem) und Häufigkeit (Turnus) der Sammlung,
- vorhandene Deponien, Verbrennungsanlagen, Sortieranlagen sowie Wertstoffhöfe (insbesondere in Bezug auf Kapazität und Rentabilität der Anlagen),
- öffentliche oder private Träger der Abfallwirtschaft (Eigenleistung, Outsourcing, Abfallzweckverbände),
- Höhe und Struktur der Abfallgebühren (Aufkommenstruktur, Gebührenmaßstab, Ausgestaltung, Bemessungsgrundlage, Tarifstruktur) sowie deren Finanzierungs-, Lenkungs- und Anreizfunktion (Ökologisierung der Abgaben),
- Produktionskosten in der Abfallwirtschaft (Ausgabenstruktur) und
- Kostendeckungsgrad innerhalb der jeweiligen Gebietskörperschaft.

Direkte Ergebnisse aus den Expertengesprächen sind im Text wie hier gekennzeichnet.

II. Fallstudie 1: Die kreisfreie Stadt Augsburg

Die kreisfreie Stadt Augsburg ist als großstädtisch strukturiert (>1750 Ew/km²) einzuordnen (vgl. Bayerisches Landesamt für Umweltschutz 1996, S. 2 f.)

Rechtlicher Hintergrund

In der kreisfreien Stadt Augsburg wurde die "Satzung über die Vermeidung, Verwertung und sonstige Entsorgung von Abfällen", kurz "Abfallwirtschaftssatzung", am 9. November 1993 erlassen und trat am 3. Dezember 1993 in Kraft. Grundlage der sogenannten Stammsatzung ist Art. 3 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes zur Vermeidung, Verwertung und sonstigen Entsorgung von Abfällen und zur Erfassung und Überwachung von Altlasten (Bayerisches Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz - BayAbfAlG) in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 und 2 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) mit Zustimmung der Regierung von Schwaben vom 23. September 1993. Die Satzung gliedert sich in drei Abschnitte: dem ersten Abschnitt über die allgemeinen Vorschriften, dem zweiten Abschnitt zum Einsammeln und Befördern der Abfälle und dem dritten Abschnitt mit den Schlußbestimmungen. Geändert wurde die Stammsatzung am 22.12.1994. Wesentliche Änderungspunkte bestanden in einer umfassenderen Definition von Verkaufsverpackungen (§ 16 Abs. 3) und einem Aufstellungszwang für die Biotonne, falls vom Haushalt nicht selbst kompostiert wird (§ 11 Abs. 4). Außerdem wurde der Abholturnus bei der grauen und braunen Tonne (Restmüll bzw. Biomüll) von einer Woche auf zwei Wochen gestreckt (§ 14 Abs. 1 Satz 1). Da sich die derzeit geltende Abfallwirtschaftssatzung der Stadt Augsburg vom 9. November 1993 lediglich auf das bei ihrem Inkrafttreten geltende Bayerische Abfallwirt-

schafts- und Altlastengesetz (BayAbfAlG) von 1991 beruft, werden wichtige Grundsätze des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vom 27. September 1994 nicht berücksichtigt. Eine Überarbeitung der Abfallwirtschaftssatzung ist unter diesem Aspekt dringend erforderlich und wurde beim Amt für Abfallwirtschaft der Stadt Augsburg bereits angedacht. Somit könnte der Abfallvermeidung auch auf kommunaler Ebene erste Priorität eingeräumt werden. Die "Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Abfallentsorgung" (Abfallwirtschaftsgebührensatzung) vom 25.03.1994, trat am 01.04.1994 in Kraft und wurde auf Grund Art. 7 Abs. 2 und 5 des Bayerischen Abfallwirtschafts- und Altlastengesetzes vom 27.02.1991 erlassen.

Herr A: "Die Gebührensatzung wird zur Zeit überarbeitet auf dem Stand des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes. Aber im wesentlichen steht da alles drin und sie ist nach wie vor geltend. Also im Augenblick geltende Norm. Wobei das textlich also nicht mehr dem Gesetz entspricht. Also das ist z.B. etwas was man ändern muß. Aber im Prinzip stimmt's. Vom System her stimmt's".

Zielformulierungen

Grundlegend für die Festlegung der Ziele innerhalb der Abfallwirtschaft ist die jeweilige Definition von Abfall. In der kreisfreien Stadt Augsburg gilt: "Abfälle ... sind bewegliche Sachen, denen sich der Besitzer entledigen will oder deren geordnete Entsorgung zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere des Schutzes der Umwelt, geboten ist. Bewegliche Sachen, die der Besitzer der Stadt oder einem von ihr beauftragten Dritten überläßt, sind auch im Falle der Verwertung Abfälle" (§ 1, Abs. 1, S. 1+2, Abfallwirtschaftssatzung). Mit dieser Definition wird der Unterscheidung von Abfällen in Abfälle zur Verwertung und Abfälle zur Beseitigung keine Rechnung getragen und somit nichts über die Priorität von Verwertung oder Beseitigung ausgesagt. Das KrW-/AbfG aber unterscheidet in seiner Begriffsbestimmung zwischen Abfällen, die verwertet werden, und Abfällen, die nicht verwertet, also beseitigt werden. Dabei räumt es im § 4 (1) der Vermeidung von Abfall gegenüber der Verwertung und der Entsorgung Priorität ein. In der Abfallwirtschaftssatzung der Stadt Augsburg vom 3. Dezember 1993 und in der "Müllfibel" für die Bürgerinnen und Bürger, die sich beide auf das damals geltende Bayerische Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz (BayAbfAlG) beziehen, finden sich diesbezüglich nur wenige konkrete, nützliche Hinweise (vgl. KrW-/AbfG, Stadt Augsburg 1993 und 1998). Die Abfallwirtschaftssatzung der Stadt Augsburg und die darin verankerten Ziele werden somit den heute geltenden rechtlichen Bestimmungen nicht gerecht.

Abfallberatung und Öffentlichkeitsarbeit

Die Stadt Augsburg vertreibt eine Broschüre mit dem Namen "Unsere neue Müllfibel '98" und wirbt darin mit dem Slogan "Wir machen unsern Müllberg

nieder" bzw. "Augsburg verringert Abfall, verwertet mit System". Die Broschüre ist allerdings eher unübersichtlich gestaltet und gliedert sich in: "Wertstoffe", "Sondermüll", "Service-Einrichtungen" und "Müll wohin? ... von A-Z". Der Vermeidung gelten lediglich einleitende Worte; Aktivitäten in dieser Hinsicht sind nicht zu verzeichnen. Weiterer Kritikpunkt: das Amt für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung gibt keine bearbeitete und übersichtlich gestaltete Abfallbilanz heraus. Vertrieben werden lediglich die landesweit üblichen, unübersichtlichen Formblätter.

Abfallgebühren

Tab. 2: Die Entwicklung der Abfallgebühren in der kreisfreien Stadt Augsburg

	1.1.1989	1.1.1991	1.1.1992	1.1.1994	1.4.1994
DM/a/80l	50	65	75	90	190

Quelle: Jahresberichte 1992-1996 der kreisfreien Stadt Augsburg

Die Stadt Augsburg legt bei der Bemessung ihrer Abfallgebühren im Wohnbereich den Personenmaßstab zugrunde und setzt somit eine Mindestmenge an Abfall pro Person fest, die auf der jeweiligen Einwohnerzahl basiert. Die festgelegten Jahressätze von derzeit 190 DM beinhalten die wöchentliche Entleerung der grauen, grünen, gelben und braunen Tonne und werden für Personen ab 18 Jahren erhoben, die mit Hauptwohnsitz oder mit Haupt- und Nebenwohnsitz in Augsburg gemeldet sind. Für Personen unter 18 Jahren sowie Personen, die nur mit Nebenwohnsitz gemeldet sind, halbiert sich der Betrag auf 95 DM. Familien mit drei und mehr Kindern sind ab dem dritten Kind für weitere Gebührensatzungen befreit (vgl. Gebührensatzung der Stadt Augsburg, 1994, §5). Untersuchungen haben jedoch ergeben, daß die durchschnittlich pro Person anfallende Müllmenge mit steigender Personenzahl nicht proportional, sondern unterproportional zunimmt. Nach den Ergebnissen ist die durchschnittliche Abfallmenge bei Ein- und Zweipersonenhaushalten am größten, bis zu Haushaltsgrößen von 5-8 Personen nimmt sie kontinuierlich ab und bleibt dann konstant (vgl. Chantelau, Möker 1989, S. 61; Cantner 1997, S. 158). Der einzige Vorteil des Personenmaßstabs ist in seiner Kalkulationssicherheit zu sehen, d.h. durch ihn wird eine weitgehende Kostendeckung garantiert (vgl. Gallenkemper, Gellenbeck, Dornbusch 1996, S. 31; Schreiner 1996, S. 23). Allerdings ist er mit einem erheblichen kontinuierlichen Verwaltungsaufwand verbunden, da Einwohnerzu- und abgänge laufend erfaßt und die damit zusammenhängende Gebührenerhebung ständig aktualisiert werden muß (vgl. Gallenkemper, Gellenbeck, Dornbusch 1996, S. 31; Schreiner 1996, S. 31). Unter Lenkungsgesichtspunkten ergeben sich bei seiner alleinigen Verwendung ähnliche Probleme wie beim Haushaltsmaßstab, da Anreize für ökologisches Verhalten von ihm nicht ausgehen. Ob ein Gebührenschildner

Abfälle vermeidet oder verwertet, spielt für die Höhe der zu entrichtenden Gebühr keine Rolle, da sie nicht an der tatsächlichen Abfallmenge anknüpft (vgl. Sapper 1993, S. 42; Queitsch 1996, S. 41). Allerdings gewährt die Stadt finanzielle Zuschüsse beim Kauf eines Kompostbehälters für Garten- und Grundstücksbesitzer.

Interviewerin: Und wie hoch ist denn der Kostendeckungsgrad momentan?

Herr B: Ja, ... 100 %.

Herr A: Eigentlich 100 %.

Interviewerin: Der müßte 100 % sein, ist er auch 100 %?

Herr B: Es ist so, wir haben einen Kalkulationszeitraum von drei Jahren und da haben sie mal praktisch Überdeckung und dann wieder Unterdeckung

Herr A: Innerhalb des Kalkulationszeitraums sollten es 100 % sein.

Herr B: Aber das sind es momentan nicht...

Interviewerin: Wie ist es momentan?

Herr B: Es sind verschiedene Kosten, die wir nicht beeinflussen können und das sind Kosten an der AVA und das kann man schlecht kalkulieren und momentan sind wir nicht kostendeckend!

Herr A: Ja, sollen wir das jetzt so sagen? Wahrscheinlich ist es so, wir wissen es aber nicht. Darum würde ich sagen, nehmen Sie als Aussage von uns mit: wir sind kostendeckend!"

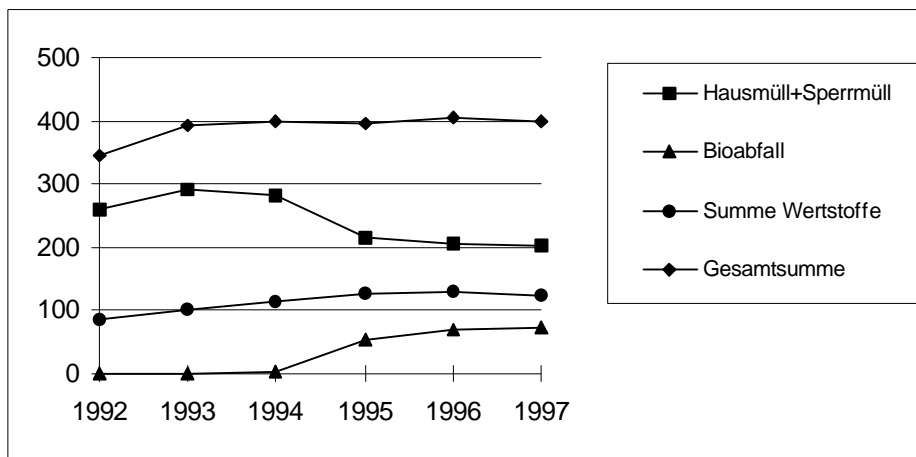
Interviewerin: Wo befinden Sie sich momentan in Ihrem dreijährigen Kalkulationszeitraum?

Herr A: Das ist jetzt auch eine gemeine Frage. Weil das ist auch schwierig... Also jetzt würde ich mal sagen: 97 bis 99. Weil im Augenblick steht für uns noch nicht fest, ob also das Jahr 97 kostendeckend abgeschlossen ist. Das heißt also, es könnte sein, daß der nächste Kalkulationszeitraum maximal ... Also normalerweise geht man von dreijährigen Kalkulationszeiträumen aus, zulässig wäre aber auch ein viertes Jahr, bei fünf ist es glaub ich, ... gibt es mit der Rechtsprechung Schwierigkeiten...Das heißt also es könnte zunächst, oder umgekehrt... Wenn wir 97 kostendeckend abschließen, dann wäre der nächste Kalkulationszeitraum 98, 99, 2000 oder auch 2001. Das ist eine Frage, die letztendlich der Stadtrat entscheidet, ob man also die Kalkulationszeiträume streckt, um also beispielsweise eine Gebührenerhöhung, die also für ein bestimmtes Jahr vielleicht bloß notwendig ist, moderater zu gestalten...

Das Abfallaufkommen im Überblick

Seit 1994 hat die kreisfreie Stadt Augsburg alle Wertstoffhöfe aufgegeben. Statt dessen setzt sie zur Erfassung der Verkaufsverpackungen als eine der wenigen Gebietskörperschaften in Bayern die gelbe Tonne (den gelben Sack) ein. Bioabfälle, Grüngut und Papier werden ebenfalls im Holsystem erfaßt. Lediglich für Behälterglas stehen Container bereit (vgl. Bayerisches Landesamt für Umweltschutz 1997b, S. 200). Was die Entwicklung des Abfallaufkommens zwischen 1992 und 1997 betrifft (vgl. Abb. 6), so kann festgestellt werden, daß die Gesamtsumme angestiegen ist und auf einem relativ hohen Niveau stagniert. Sowohl bei der Erfassung der Wertstoffe als auch des Biomülls kann von einem Anstieg gesprochen werden. Allerdings ist er nur auf das Sinken der Hausmüll+Sperrmüll-Menge zurückzuführen und bedingt somit eine geringe Sortenreinheit der Fraktionen Wertstoffe und Biomüll (vgl. Eigene Erhebungen).

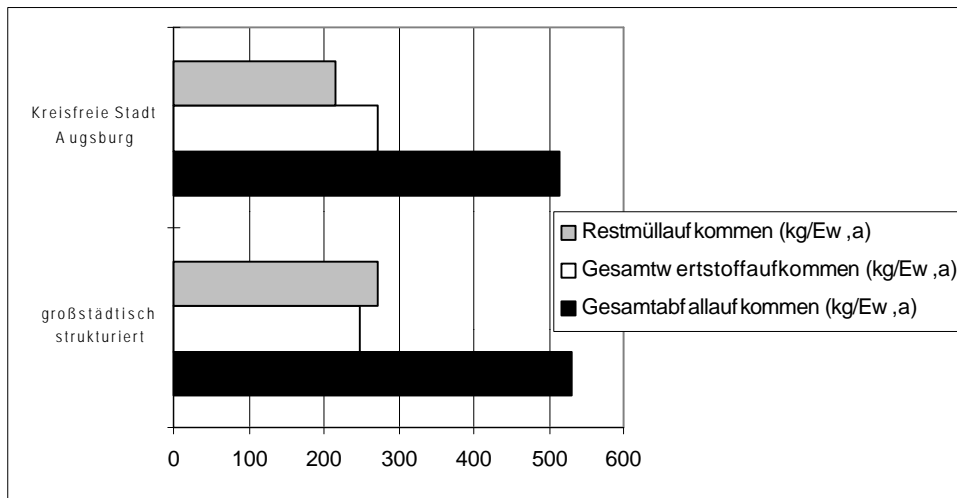
Abb. 6: Das Abfallaufkommen in der kreisfreien Stadt Augsburg



Quelle: Eigene Zusammenstellung aus den Abfallbilanzen der kreisfreien Stadt Augsburg

Vergleicht man die kreisfreie Stadt Augsburg mit anderen großstädtisch strukturierten Gebietskörperschaften, so schneidet sie in bezug auf das Gesamtabfallaufkommen durchschnittlich ab. Beim Wertstoffaufkommen stellt sie sich besser, beim Restmüllaufkommen schlechter dar (vgl. Abb. 7).

Abb. 7: Das Abfallaufkommen der kreisfreien Stadt Augsburg im Vergleich mit anderen großstädtisch strukturierten Städten (Zahlen für 1996)



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Bayerisches Landesamt für Umweltschutz 1997a.

III. Fallstudie 2: Der Landkreis Augsburg

Die hier näher untersuchte Gebietskörperschaft kann als städtisch strukturiert (>500-1750 Ew/km²) eingeordnet werden (vgl. Bayerisches Landesamt für Umweltschutz 1996, S. 2 f.).

Rechtlicher Hintergrund

Der rechtliche Hintergrund wird im Landkreis Augsburg durch die Abfallwirtschaftssatzung vom 07.05.1997, die auf Art. 3, Abs. 2 + Art. 7, Abs. 1 BayAbfAlG, i. V. m. Art. 18 Abs. 1, Nr. 1+2 und Abs. 2 LKrO für den Freistaat Bayern basiert, sowie von der Abfallgebührensatzung, ebenfalls vom 07.05.1997, basierend auf Art 7 Abs. 2+5 BayAbfAlG, i. V. m. Art. 1+8 KAG, gebildet. Er ist somit voll an das KrW-/AbfG angepaßt.

Abfallberatung und Öffentlichkeitsarbeit

Das Landratsamt Augsburg hat eine Broschüre mit dem Titel "Müll - Was tun?" herausgebracht, die sich in die Kapitel "Abfallvermeidung", "Abfallverwertung", "Schadstoffminimierung" und "Restmüllentsorgung" gliedert. Sie ist insgesamt sehr anschaulich und verständlich gestaltet. Die Aktualisierung erfolgt über die Faltblätter "Information - Mitmachen! Müll vermeiden, Abfall verwerten" und ist ebenfalls sehr ansprechend bearbeitet. Die Abfallwirtschaftskonzepte/Jahresbilanzen sind mit anschaulichen Graphiken leicht interpretierbar.

Frau D. "Und dies ist unsere alte Müllfibel, ich habe sie einfach der Vollständigkeit halber mitgebracht, aber so was werden wir nie mehr erstellen, weil die immer sehr schnell nicht mehr aktuell sind, so Broschüren, und deshalb arbeiten wir jetzt einfach mit Infoblätter im PC. Man könnte natürlich vielmehr daraus machen, aber da ist nie Geld da für Agenturen, aber je mehr man anbietet und je besser das aufbereitet ist, desto mehr spricht man die Bürger an. Aber da fehlt dann immer das Geld und dann basteln wir da irgendwas rum und ich lese auch selber einiges und schaue, wie ich das am besten, am günstigsten mache".

Die Abfallgebühren

Tab. 3: Entwicklung der jährlichen Abfallgebühren im Landkreis Augsburg

	1991		1994		1997	
	7-tägig	14-tägig	7-tägig	14-tägig	7-tägig	14-tägig
Entleerung	7-tägig	14-tägig	7-tägig	14-tägig	7-tägig	14-tägig
Grundgebühr	keine	keine	164,00 DM	164,00 DM	240,00 DM	240,00 DM
70 l-Behälter	158,40 DM	114,60 DM	223,20 DM	111,60 DM	326,40 DM	163,20 DM
90 l-Behälter	203,60 DM	147,20 DM	285,60 DM	142,80 DM	420,00 DM	210,00 DM
110 l-Behälter	249,20 DM	180,00 DM	350,40 DM	175,20 DM	513,60 DM	256,80 DM

Quelle: Gebührensatzungen des Landkreises Augsburg

Bis zum Jahr 1991 wurden die Abfallgebühren im Landkreis Augsburg linear nach den Restmüllmengen berechnet. Nach der Einführung der AVA kam es im Vergleich mit den anderen Gebietskörperschaften im Jahre 1994 zu einer geringen Gebührenerhöhung. Der Landkreis Augsburg, der seit 1991 Mitglied im Abfallzweckverband Augsburg (AZV) war, übertrug im Jahre 1994 die Kompetenzen im Bereich der Abfallwirtschaft an die AVA, Abfallverwertung Augsburg GmbH. Dadurch wurden auf der bisherigen landkreiseigenen Hausmülldeponie Hegnenbach Kapazitäten frei, die durch entgeltliche Fremdmüllaufnahme von anderen Landkreisen (Garmisch-Partenkirchen, Starnberg u.a.) ausgefüllt werden konnten. Dies wirkte sich positiv auf die Gebührenkalkulation im Landkreis aus, da mit diesen Einnahmen die Erhöhung der Abfallgebühren bei Eröffnung der Abfallverwertungsanlage Augsburg kurzfristig noch aufgefangen werden konnte. Nach und nach gingen aber die oben genannten anderen Landkreise dazu über, günstigere Entsorgungsmöglichkeiten für ihren Abfall zu suchen, so daß diese Einnahmen heute wegfallen und auf der Deponie Hegnenbach nur noch nichtbrennbarer Hausmüll abgelagert wird. Die Folge ist auch hier, wenn auch mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung, nämlich erst im Jahre 1997, eine drastische Erhöhung der Abfallgebühren um ca. 47 % durch den Bau der Abfallverwertungsanlage Augsburg. Zu den laufenden Kosten der Deponie Hegnenbach kommt noch die Altlastensanierung im Rahmen der Nachsorge für die Deponie Gallenbach (Eigene Erhebungen).

Der Landkreis Augsburg operiert mit einem sehr differenzierten Gebührensystem, das einerseits einen hohen Verwaltungsaufwand bedingt, andererseits aber dazu führt, daß diese Gebietskörperschaft im bayernweiten Vergleich einen bemerkenswerten achten Platz in bezug auf die Höhe der Gebühren einnimmt. Bereits 1994 wurde eine Grundgebühr eingeführt, die auf die Verhinderung wilder Entsorgung abzielt und sich erfolgreich gezeigt hat. Die Bürgerinnen und Bürger können pro Haushalt zwischen einem 70 l, einem 90 l und einem 110 l Behälter wählen und haben darüber hinaus noch Einfluß auf den Entleerungsrhythmus (7- bzw. 14-tägig). Eigenkompostierern wird ein finanzieller Zuschuß an den Komposter gewährt, der Anschluß an die Biotonne beträgt je nach Größe (80 l, 120 l, 240 l) 10 DM, 15 DM oder 30 DM. Diese Aufspaltung erscheint gerechtfertigt, da bei den Kommunen vor allem Kosten für den Betrieb und die Erhaltung der Einrichtung anfallen, die nur in geringem Maße durch die tatsächliche, individuelle Benutzung entstehen, sondern zum überwiegenden Teil durch die Bereitstellung der Anlage sowie durch die Möglichkeit der jederzeitigen Benutzung verursacht werden (vgl. Sapper 1993, S. 13). Da über die Grundgebühr nur verbrauchsunabhängige Kosten abgerechnet werden, wird es als rechtlich unbedenklich angesehen, für ihre Bemessung einen Wahrscheinlichkeitsmaßstab (z.B. Personen- oder Behältermaßstab) anzuwenden. Dagegen sollte bei der Bemessung der Zusatzgebühr ein sachgerechter, wirklichkeitsnaher Gebührenmaßstab Anwendung finden, um dennoch mit der Gebühr Anreize zur Abfallvermeidung bzw.- Verwertung zu schaffen (vgl. Queitsch 1996, S. 40; Cantner 1997, S. 161). Dem Benutzer wird ein finanzieller Anreiz gegeben, sich umweltbewußt zu verhalten, da er z.B. durch abfallarmes Einkaufen oder durch getrennte Wertstoffsammlung die Zahl der Entleerungen reduzieren und auf diese Weise Gebühren sparen kann. Wichtig für die Anreizfunktion ist dabei die genaue Registrierung eines jeden Abfallbehälters, der entleert wurde (vgl. Corsten, Engelen 1993, S. 55; Sapper 1993, S. 43 f.). Die Kosten der einzelnen Entleerung werden allerdings wieder pauschal nach der Behältergröße festgesetzt, so daß bei zu großem vorgehaltenem Behältervolumen die Anreizfunktion eingeschränkt ist (vgl. Einhorn, Gurlit 1992, S. 482).

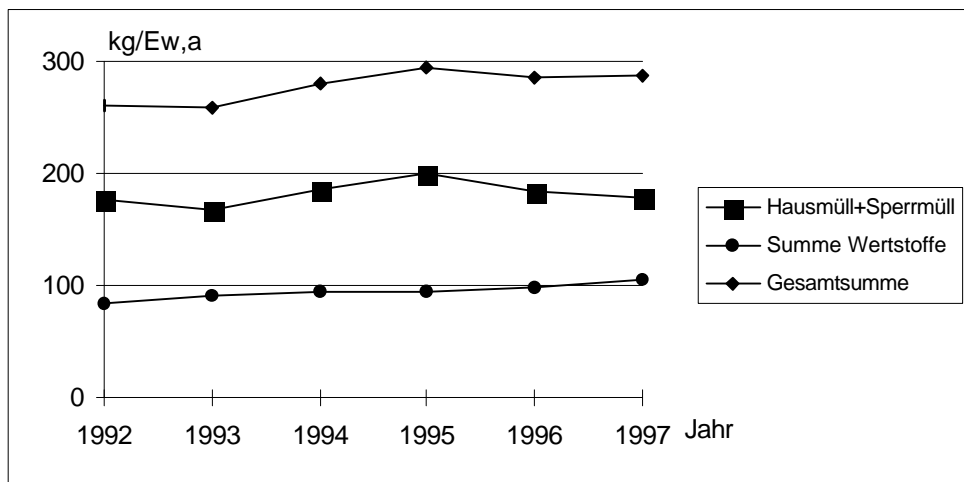
Zu beachten ist, daß die hohe Lenkungswirkung des Gefäßentleerungsmaßstabs und die dadurch möglichen Gebühreneinsparungen auch immer die Gefahr der illegalen bzw. unerwünschten Entsorgung erhöhen. Vor allem besteht der Anreiz, den Abfall in den Behältern zu verdichten (vgl. Sapper 1993, S. 47; Cantner 1997, S. 347 f.). Bei der Anwendung des Gefäßentleerungsmaßstabs können sich außerdem Schwierigkeiten bezüglich der Umsetzung in Mehrfamilienhausgebieten ergeben, da die einzelnen Abfallbehälter nicht den einzelnen Gebührenschuldern zugeordnet werden können (vgl. Cantner 1997, S. 343). Ein weiteres Problem ist, daß bei erwünschtem Verhalten (Abfallvermeidung, bessere Ausnutzung des getrennten Sammelsystems) die Restmüllmenge sinkt

und somit aufgrund der hohen Fixkosten im Entsorgungsbereich die Gebührensätze (Preis pro Entleerung) erhöht werden müssen, um die Kosten decken zu können (vgl. Busch 1995, S. 107). Häufig wird außerdem gegen den Gefäßentleerungsmaßstab eingewendet, daß aufgrund von Geruchs- und Hygieneproblemen der Streckung des Abfuhrintervalls Grenzen gesetzt sind (vgl. Quetsch 1996, S. 42). Analog zum Behältermaßstab können daher auch beim Gefäßentleerungsmaßstab Mindestentleerungsanzahlen per Satzung festgesetzt werden, um langen Standzeiten und der illegalen Entsorgung entgegenzuwirken.

Das Abfallaufkommen im Überblick

Der Anstieg des Abfallaufkommens ist hauptsächlich auf die steigende Menge an erfaßten Wertstoffen (vor allem Bioabfälle) zurückzuführen. Vor diesem Hintergrund ist die sinnvolle Ausweitung des Anschlusses an die Biotonne (3/4 der Einwohner) und die Errichtung weiterer drei Wertstoffhöfe zum Ausbau des Bringsystems bis zum Ende des Jahres 1999 vorgesehen (Bayerisches Landesamt für Umweltschutz 1997b, S. 204). Betrachtet man die Entwicklung von 1992 bis 1997 (vgl. Abb. 8), so kann man auch hier von einer anfangs steigenden und dann stagnierenden Hausmüll+Sperrmüll-Menge sprechen. Sowohl die Summe der Wertstoffe als auch die Gesamtsumme von Hausmüll und Sperrmüll weisen über fünf Jahre hinweg Konstanz auf.

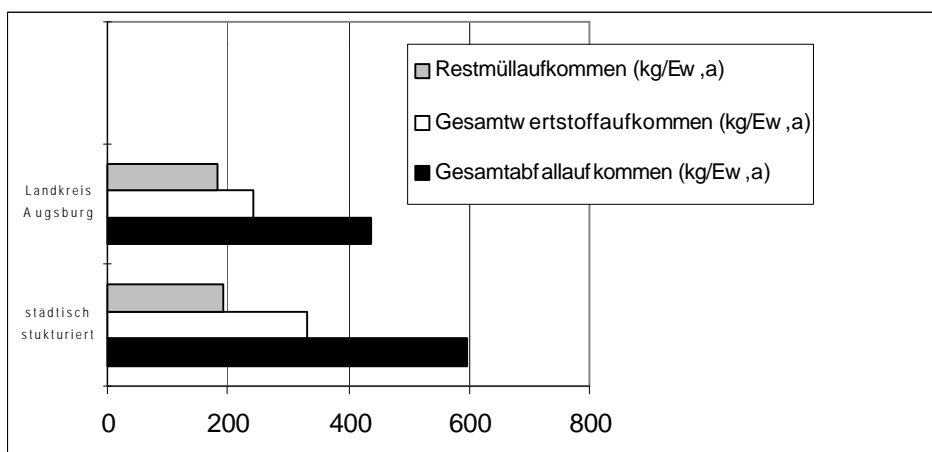
Abb. 8: Das Abfallaufkommen im Landkreis Augsburg



Quelle: Eigene Zusammenstellung aus den Abfallbilanzen des Landkreises Augsburg

Verglichen mit anderen städtisch strukturierten Gebietskörperschaften weist der Landkreis Augsburg gute Werte bezüglich des Abfallaufkommens auf (vgl. Abb. 9). Das Gesamtabfallaufkommen liegt unter dem bayernweiten Durchschnitt. Wertstoffaufkommen und Restmüllaufkommen bewegen sich im Normalfeld.

Abb. 9: Das Abfallaufkommen des Landkreises Augsburg im Vergleich mit anderen städtisch strukturierten Landkreisen (Zahlen für 1996)



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Bayerisches Landesamt für Umweltschutz 1997a.

IV. Fallstudie 3: Der Landkreis Aichach-Friedberg

Der Landkreis Aichach-Friedberg kann als städtisch strukturiert gelten (>500-1750 Ew/km²) (vgl. Bayerisches Landesamt für Umweltschutz 1996, S. 2 f.).

Rechtlicher Hintergrund

Die Abfallwirtschaftssatzung des Landkreises Aichach-Friedberg vom 17.12.1997 hat Art. 3, Abs. 2 + Art. 7, Abs. 1 BayAbfAlG, i. V. m. Art. 18 Abs. 1, Nr. 1+2 und Abs. 2 LKrO für den Freistaat Bayern zur Grundlage. Zusammen mit der Abfallgebührensatzung vom 28.10.1996, basierend auf Art 7. Abs. 2+5 BayAbfAlG, i. V. m. Art. 1+8 KAG, bildet sie den rechtlichen Hintergrund für die Abfallwirtschaft im Landkreis Aichach-Friedberg. Die Regelungen sind somit auf dem neuesten Stand des KrW-/AbfG.

Abfallberatung und Öffentlichkeitsarbeit

Die Öffentlichkeitsarbeit im Landkreis Aichach-Friedberg kann als sehr gut bewertet werden. So sind in einer Mappe die "Informationen zur Abfallwirtschaft im Landkreis Aichach-Friedberg" für die Bürgerinnen und Bürger leicht verständlich dargestellt und mit entsprechenden Beispielen anschaulich gestaltet. Die Mappe beinhaltet im einzelnen ein "Abfall ABC", "So einfach ist Kompostieren", "Vermeiden und Sortieren: Verkaufsverpackungen", "Vermeiden und Sortieren: Sonstige Wertstoffe", "Sperrmüll -auf Abruf- einmal im Jahr", "Die Biotonne mit Trennblatt", "Nachfüllmöglichkeiten und Mehrweg" sowie die "Öffnungszeiten der Wertstoffsammelstellen im Landkreis Aichach-Friedberg" (vgl. Landratsamt Aichach-Friedberg o.J. b). Außerdem bringt das Landratsamt Aichach-Friedberg einmal im Jahr einen übersichtlichen und vorbildlichen Umweltbericht heraus, der außer auf die "Abfallwirtschaft" noch auf den "Gewässerschutz (Gewässergüte, Abwasserbeseitigung und Trinkwasserversorgung)", den "Immissionsschutz", den "Naturschutz und die Landschaftspflege", die "Kreisfachberatung für Gartenbau und Landespflege", die "Maßnahmen der Landkreisverwaltung" und auf die "Agenda 21 im Landkreis: Themenschwerpunkt Klimaschutz und rationelle Energienutzung" eingeht. Hinzu kommt die Zugänglichkeit zur allgemeinen standardisierten Abfallbilanz. Insgesamt kann man die Abfallberatung und die Öffentlichkeitsarbeit mit ihrem Facettenreichtum vor allem auf dem Gebiet der Abfallvermeidung als äußerst gelungen bezeichnen, was sich im übrigen auch in den im Landkreis erfaßten Wertstoff- und Restmüllmengen niederschlägt (vgl. Landratsamt Aichach-Friedberg o.J. a) für 1996/1997).

Wertstofffassung

In einem Bürgerbegehren im Jahre 1996 hatten sich die Bürgerinnen und Bürger des Landkreises Aichach-Friedberg erfolgreich gegen den Gelben Sack ausgesprochen. Für den Landkreis Aichach-Friedberg zeigt sich "die gemischte

Erfassung von Leichtverpackungen (egal ob mit gelbem Sack, in Depotcontainern oder auf den Wertstoffsammelstellen) ... aufgrund des notwendigen und kostenträchtigen Sortieraufwands bei der AVA GmbH wegen des besonderen Umlageverfahrens bis auf weiteres nicht wirtschaftlich" (Landratsamt Aichach-Friedberg 1996/97, S. 4).

Herr E: "In die Sortieranlage nach Augsburg geht bei uns eigentlich nur die gemischte Papierfraktion. Nachdem die ganzen DSD-Materialien ... schon getrennt erfaßt werden auf den Sammelstellen, werden sie nicht mehr sortiert (wie) bei der Stadt Augsburg, bei diesen Gelben Tonnen, ... die da über's Band laufen müssen, bei uns werden die getrennt erfaßt".

Herr E: "Die Wertstoffsammelstellen sind für alle Fraktionen generell und die Containerstandplätze waren bisher nur für Glas. Seit dem 1. Juli auch für Aluminium und Weißblech und sollen noch ausgedehnt werden auf Papier".

Interviewerin: "Und das funktioniert mit dem Aluminium und dem Weißblech, oder bricht da jetzt das Chaos aus?".

Herr E: "Also bisher nicht, auf den Standplätzen sind sowohl die Container ziemlich sortenrein als auch außen herum kaum Ablagerungen. Das haben wir bisher nicht festgestellt".

Die Gebühren

Tab. 4: Entwicklung der jährlichen Abfallgebühren im Landkreis Aichach-Friedberg

	1990		1992		1994	
Entleerung	7-tägig	14-tägig	7-tägig	14-tägig	7-tägig	14-tägig
70 I-Behälter	195,60 DM	122,40 DM	326,00 DM	164,00 DM	556,80 DM	364,80 DM
110 I-Behälter	307,20 DM	192,00 DM	512,00 DM	256,00 DM	860,40 DM	572,40 DM

	1997	
Entleerung	14-tägig	14-tägig
Eigenkompostierer	nein	ja
70 I-Behälter	460,80 DM	392,40 DM
110 I-Behälter	723,60 DM	615,60 DM

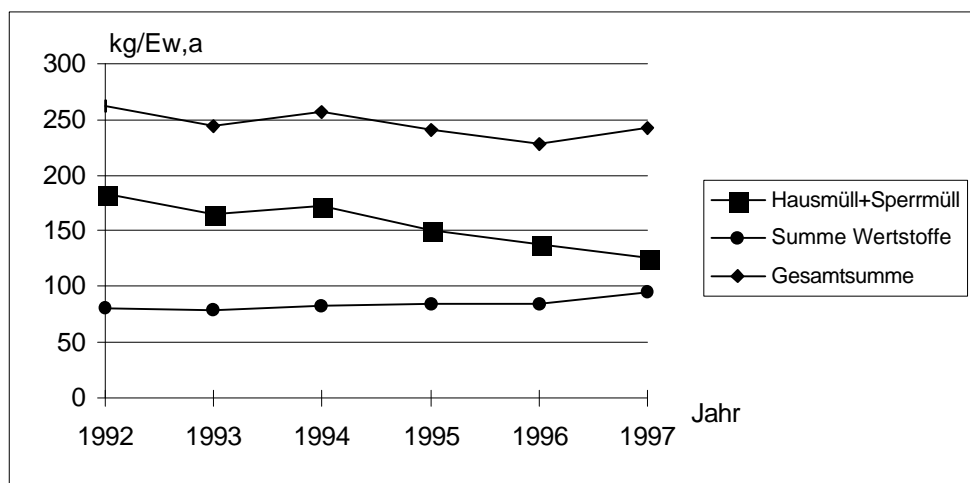
Quelle: Gebührensatzungen des Landkreises Aichach-Friedberg

Das Gebührensystem des Landkreises Aichach-Friedberg ist vielschichtig aufgebaut. Jeder Haushalt kann sich zwischen einem 70-I oder einem 110-I Behälter entscheiden, die Entleerung erfolgt 14-tägig. Außerdem wird zwischen Eigenkompostierern und Nutzern der Biotonne unterschieden (zu den Vor- und Nachteilen vgl. die Ausführungen zum Landkreis Augsburg).

Das Abfallaufkommen im Überblick

Die Entwicklung der Gesamtsumme der Abfälle weist im Landkreis Aichach-Friedberg von 1992 bis 1997 eine eindeutig sinkende Tendenz auf. Die erfaßten Wertstoffe steigen um den Betrag an, um den sich Hausmüll und Sperrmüll (Abfälle) reduzieren (vgl. Abb. 10). Zurückzuführen sind diese Zahlen auf die landkreisweite Bioabfallsammlung und die weiterhin sortenreine Sammlung der Verpackungen des Dualen Systems im Wertstoffhof anstatt im "Gelben Sack" (Bayerisches Landesamt für Umweltschutz 1997b, S. 203).

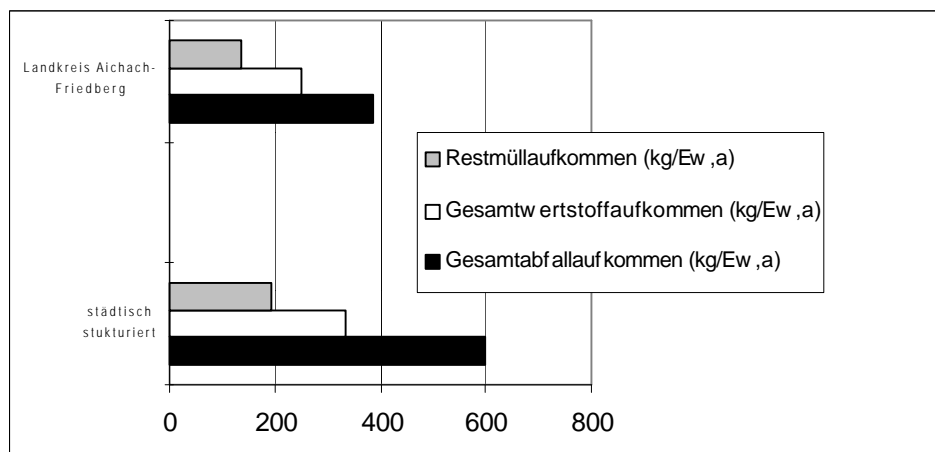
Abb. 10: Das Abfallaufkommen im Landkreis Aichach-Friedberg



Quelle: Eigene Zusammenstellung aus den Abfallbilanzen des Landkreises Aichach-Friedberg

Verglichen mit anderen städtisch strukturierten Gebietskörperschaften weist der Landkreis Aichach-Friedberg gute Werte bezüglich des Abfallaufkommens auf (vgl. Abb. 11). Das Gesamtabfallaufkommen und das Restmüllaufkommen liegt unter dem bayernweiten Durchschnitt. Das Wertstoffaufkommen bewegt sich im Normalfeld.

Abb. 11: Das Abfallaufkommen des Landkreises Augsburg im Vergleich mit anderen städtisch strukturierten Landkreisen (Zahlen für 1996)



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Bayerisches Landesamt für Umweltschutz 1997a.

V. Die drei Fallstudien gegenüber dem Regierungsbezirk Schwaben und gegenüber dem Freistaat Bayern im Vergleich

Gründung des Abfallzweckverbandes AZV und Bau der Abfallverwertungsanlage AVA

In den drei untersuchten Gebietskörperschaften wurde die Abfallentsorgung 1994 in Form eines bis dahin in Bayern einmaligen gemischtwirtschaftlichen Betreibermodells an einen Dritten übertragen.

Frau D: "Aber der Zweckverband wurde eben nur deshalb gegründet, um eben für diese Gebietskörperschaft gemeinsam eine Anlage zu bauen. Und sonst mischt sich der Zweckverband nicht ein, denn das sind in jeder Gebietskörperschaft politische Entscheidungen, wie das Abfallkonzept aussieht und wie das umgesetzt wird. Und es gibt jetzt z.B. Zweckverbände, wo das viel besser oder ganz anders funktioniert. Z.B. der Zweckverband Kempten, also der ZAK. Die machen für den ganzen Zweckverband die Abfallberatung und es ist alles ganz, ganz einheitlich, also die haben dann in jeder Gebietskörperschaft vom Zweckverband die gleichen Informationen und die gleichen Infotafeln und die Wertstoffsammelstellen sind ganz gleich ausgestattet, im Gegensatz jetzt zu uns, zu unserem Zweckverband, da macht jede Gebietskörperschaft das Eigene".

Der seit 1991 bestehende Abfallzweckverband Augsburg AZV war bis zu diesem Zeitpunkt der alleinige Bauherr der Abfallverwertungsanlage und gründete dann zusammen mit der Schwäbischen Entsorgungsgesellschaft mbH, der STEAG und LEW (SE) die AVA, Abfallverwertung Augsburg GmbH. Die Beteiligungsverhältnisse an der Abfallverwertungsanlage, die 1994 eröffnet wurde, verteilen sich zu 51% auf den Abfallzweckverband (AZV) und zu 49% auf die Schwäbische Entsorgungsgesellschaft mbH der STEAG und der LEW, Augsburg. Die Gesamtinvestitionssumme betrug ca. 802 Mio. DM, die sich zu 76% auf das Abfallheizkraftwerk (611,3 Mio. DM), zu 9% auf die Kompostieranlage (74,7 Mio. DM), zu 7% auf die Sortieranlage (55,9 Mio. DM), zu 5% auf die Schlackenaufbereitungsanlage (39,4 Mio. DM) und zu 3% auf die Neben- und Betriebsgebäude (21,1 Mio. DM) verteilen (vgl. AVA o.J, S. 6 f.). Heute kann festgestellt werden, daß die Abfallverwertungsanlage, ausgehend von falschen Abfallaufkommensprognosen, überdimensioniert geplant und gebaut wurde. Für die weiter sinkenden Abfallmengen ist die Anlage zu groß, damit nicht ausgelastet und dadurch zu teuer. Der Versuch, bei Nachbarlandkreisen um Fremdmüll zur Auslastung der vorhandenen Kapazitäten zu werben, zeigte zwar hinsichtlich der Auslastung, aber nicht bezüglich der Einnahmen, die Erfolge, die er anfangs versprach. Ein Grund war u.a., daß seitens der AVA GmbH, aufgrund der großen Konkurrenz auf diesem Markt, erhebliche Preisnachlässe gewährt werden mußten (eigene Erhebungen).

Rechtlicher Hintergrund und Zielformulierungen

Tab. 5: Rechtlicher Hintergrund und Zielformulierungen

Kreisfreie Stadt Augsburg	Landkreis Augsburg	Landkreis Aichach-Friedberg
<ul style="list-style-type: none"> • Keine Unterscheidung in Abfälle zur Verwertung und Abfälle zur Beseitigung! • Keine Priorität der Verwertung gegenüber der Beseitigung! 	<ul style="list-style-type: none"> • Unterscheidung in Abfälle zur Verwertung und Abfälle zur Beseitigung! • Priorität der Verwertung gegenüber der Beseitigung! 	<ul style="list-style-type: none"> • Unterscheidung in Abfälle zur Verwertung und Abfälle zur Beseitigung! • Priorität der Verwertung gegenüber der Beseitigung!

Quelle: Eigene Erhebungen.

Das KrW-/AbfG unterscheidet zwischen Abfällen zur Verwertung und Abfällen zur Beseitigung. Es legt eine Priorität der Vermeidung gegenüber der Verwertung und Beseitigung fest. Die kreisfreie Stadt Augsburg kommt als einzige der drei Gebietskörperschaften aufgrund veralteter rechtlicher Grundlagen nicht den neuen Bestimmungen und Anforderungen des KrW-/AbfG nach.

Abfallberatung und Öffentlichkeitsarbeit

Die Abfallberatung und Öffentlichkeitsarbeit der drei Gebietskörperschaften ist in Tab. 6 unter dem Stichwort "Abfallvermeidungsaktivitäten" zusammengefaßt. Ein Vergleich fällt in dieser Hinsicht schwer, da unterschiedliche Akzente gesetzt werden.

Tab. 6: Abfallvermeidungsaktivitäten 1996

Aktivität/Gebietskörperschaft	Kreisfreie Stadt Augsburg	Landkreis Augsburg	Landkreis Aichach-Friedberg
Abfallberater festangestellt (Summe)	4	3	2
für Haushalte	4	3	1
für Kompostierung	4	3	2
ehrenamtliche Abfallberater	-	40	24
Öffentlichkeitsarbeit Mindestanforderungen	d	d	d
Verpflichtung zur Verwendung von Mehrweggeschirr per Satzung	x	x	x
von Körperschaft/Gemeinden gestellt			
Geschirrmobile (Anzahl)	-	47	-
Mehrweggeschirr vorhanden		x	x
private Geschirrverleihe	7	-	1
Förderung Eigenkompostierung durch			
-direkte Bezuschussung für Komposter	x	x	-
-Häckselservice	x	x	-
-Gebührennachlaß	-	-	x
-Gebührenbefreiung	-	x	x
vorbildliches Beschaffungswesen (Art. 2)	n	-	d
Sperrmüllbörse/Trödelmarkt	-	x	x
Windelservice (Vermittlung, Förderung)	-	V	V

Quelle: Bayerisches Landesamt für Umweltschutz 1997a, Anlage 1.4 f, Legende: n: unterdurchschnittlich, d: durchschnittlich; ü: überdurchschnittlich; x: vorhanden, -: nicht vorhanden bzw. keine Angabe.

Der institutionelle und organisatorische Rahmen der Abfallwirtschaft

Tab. 7: Der institutionelle und organisatorische Rahmen der Abfallwirtschaft (1)

Kreisfreie Stadt Augsburg	Landkreis Augsburg	Landkreis Aichach-Friedberg
– Amt für Abfallwirtschaft der Stadt Augsburg	– Abfallwirtschaftsbetrieb des Landkreises Augsburg	– Sachgebiet Abfallwirtschaft des Landkreises Aichach-Friedberg
– Mitglied im Abfallzweckverband AZV	– Mitglied im Abfallzweckverband AZV	– Mitglied im Abfallzweckverband AZV
– Beteiligung am Bau der Abfallverwertungsanlage AVA	– Beteiligung am Bau der Abfallverwertungsanlage AVA	– Beteiligung am Bau der Abfallverwertungsanlage AVA
– Deponie Augsburg - Nord	– Deponie Hegnenbach und Deponie der GSB (Gesellschaft für Sondermüllbeseitigung in Bayern) in Gallenbach	– Deponie der GSB (Gesellschaft für Sondermüllbeseitigung in Bayern) in Gallenbach

Quelle: Eigene Erhebungen.

Die Organisationsform hat innerhalb der Abfallwirtschaft eine entscheidende Bedeutung. Der Abfallwirtschaftsbetrieb des Landkreises Augsburg ist ein Eigenbetrieb, der sich nicht mehr im Landratsamt Augsburg, sondern in Schwabmünchen befindet. Unter Eigenbetrieben versteht man auf kommunaler Ebene wirtschaftliche Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit. Da sie ein gemeindliches Sondervermögen repräsentieren, sind sie sowohl organisatorisch als auch wirtschaftlich verselbständigt, allerdings nicht rechtlich. Sie sind gehalten, ein wirtschaftliches Ziel zu erreichen, das allerdings zumeist eng mit einer hoheitlichen Aufgabe der Daseinsvorsorge verbunden ist (vgl. Stößel 1998, S. 156 f.).

Alle drei Gebietskörperschaften sind Mitglied im Abfallzweckverband AZV. Alle drei haben den Bau der Abfallverwertungsanlage AVA GmbH geplant und realisiert und sind heute mit jeweils 17 % daran beteiligt. Alle drei Gebietskörperschaften stehen somit den gleichen Ausgangsvoraussetzungen gegenüber. Im Zusammenhang mit der AVA sind dies eine vor dem Inkrafttreten des KrW-/AbfG überdimensioniert geplante Anlage, die heute zu große Kapazitäten für die drei Gebietskörperschaften aufweist und die die dadurch entstehenden Kosten nur bedingt durch Fremdmüllannahme auffangen kann. Die kreisfreie Stadt unterhält zudem noch die Deponie Augsburg-Nord, der Landkreis Augsburg

burg die Deponie Hegnenbach, wo neben Betriebskosten auch Nachsorgekosten anfallen. Erfassung, Turnus und Angaben zum Fuhrpark können Tab. 8 entnommen werden.

Tab. 8: Der institutionelle und organisatorische Rahmen der Abfallwirtschaft (2)

	Kreisfreie Stadt Augsburg	Landkreis Augsburg	Landkreis Aichach-Friedberg
Erfassung und Turnus	<ul style="list-style-type: none"> • Vier-Tonnen-System: <ul style="list-style-type: none"> – Altpapier(grüne Tonne) (21-tägig) – Verkaufsverpackungen (gelbe Tonne) (21-tägig) – Bioabfall (braune Tonne) (14-tägig) – Restmüll (graue Tonne) (14-tägig) • Sperrmüll • Problemabfallsammlung 	<ul style="list-style-type: none"> • Bringsystem: <ul style="list-style-type: none"> – Abfälle zur Verwertung (Wertstoffe) – Problemabfälle • Holsystem <ul style="list-style-type: none"> – Restmüll (7/14-tägig) – Bio-Abfälle (14-tägig) – Sperrmüll 	<ul style="list-style-type: none"> • Bringsystem: <ul style="list-style-type: none"> – Abfälle (Wertstoffe) – Problemabfälle • Holsystem <ul style="list-style-type: none"> – Abfälle zur Beseitigung (Restmüll) (14-tägig) – Bioabfälle (14-tägig) – Sperrmüll
eigener Fuhrpark	– ja (23 Pressplattenfahrzeuge)	– nein (Transportdienstleistungen an vier Transportunternehmen - nördliche, mittlere, südliche und östliche Region - vergeben (Outsourcing)).	nein

Quelle: Eigene Erhebungen.

Die Gebühren

Die Gebührenstruktur im Freistaat Bayern gestaltet sich vielfältig, generell ist aber eine Tendenz zur Differenzierung festzustellen (Nutzung der Biotonne vs. Eigenkompostierung; Wahl der Abfuhrhäufigkeit, Erhebung von Sondergebühren für Sperrmüll etc.). Das Ziel besteht darin, einerseits Vermeidungs- und Verwertungsanreize an die Bürgerinnen und Bürger zu vermitteln und andererseits transparent und gerecht gestaltete Gebühren weiterzugeben (vgl. Ingenieurbüro Gappa-Langer 1996, S. 3). Von den 87 entsorgungspflichtigen Ge-

bietskörperschaften haben sechs die Gebührengestaltung auf die Gemeinden übertragen, diese werden hier nicht näher berücksichtigt. Unter den verbleibenden 81 Gebietskörperschaften sind 76 Landkreise und kreisfreie Städte sowie fünf Zweckverbände mit insgesamt 14 entsorgungspflichtigen Körperschaften. 71 davon bieten eine 14-tägige Leerung an, lediglich zehn eine wöchentliche Leerung. Von den 71 operieren 54 mit einer flächendeckenden Biotonne, 27 ohne. Bei 40 der entsorgungspflichtigen Gebietskörperschaften (also für 44% der Bevölkerung) mit flächendeckender Biotonne ist diese in den Entsorgungsgebühren enthalten, bei 14 (also für 15% der Bevölkerung) gibt es eine separate Gebühr für die Biotonne. Für die Eigenkompostierung gewähren 34 entsorgungspflichtige Körperschaften mit Biotonne eine Ermäßigung, bei 13 entsorgungspflichtigen Körperschaften mit Biotonne entfällt sogar die separate Biotonnengebühr. Zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften gibt es bayernweit deutliche Unterschiede (vgl. Tab. 9).

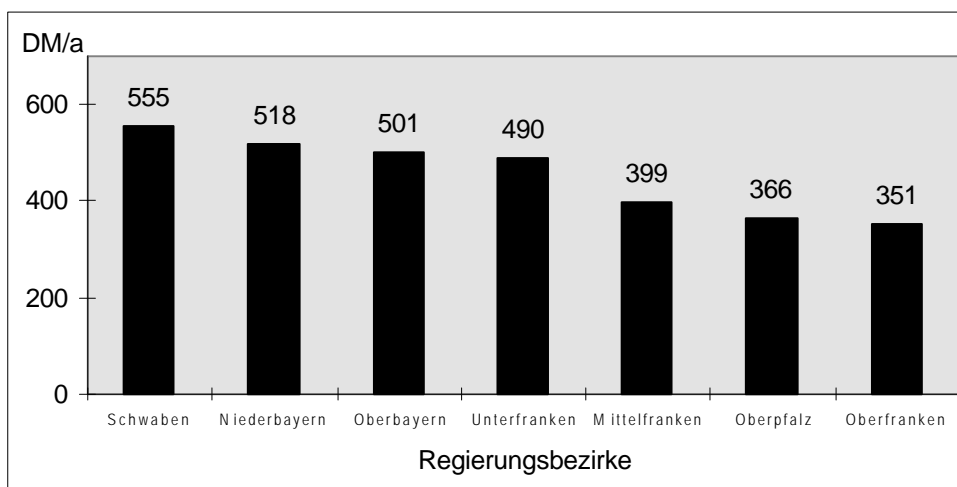
Tab. 9: Gebühren der kommunalen Abfallentsorgung im Freistaat Bayern

	DM/a bei einem 120 l-Behälter und 14-tägiger Restmüllabfuhr	DM/a bei einem 120 l-Behälter und 7-tägiger Restmüllabfuhr
niedrigste Gebühr	169	246
mittlere Gebühr	452	610
höchste Gebühr	924	1059

Quelle: Ingenieurbüro Gappa-Langer 1996, S. 6

Auch zwischen den einzelnen Regierungsbezirken können hohe Gebührenunterschiede aufgezeigt werden. In Schwaben liegen dabei die mittleren Gebühren ca. 100 DM über dem gesamtbayerischen Durchschnitt (vgl. Abb. 12).

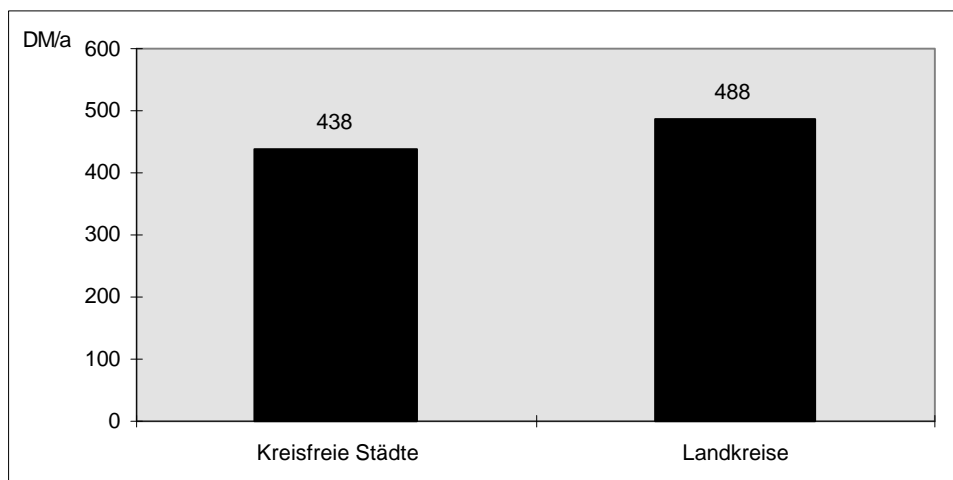
Abb. 12: Entsorgungsgebühren für 120 l-Restmülltonnen in den bayerischen Regierungsbezirken (Mittelwerte bei 14-tägiger Leerung)



Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Ingenieurbüro Gappa-Langer 1996, S. 5.

Obwohl der Freistaat Bayern im allgemeinen eine eher ländliche Prägung aufweist, leben ca. 28 % der Bevölkerung (also in etwa 3,4 Millionen Menschen) in den kreisfreien Städten. Diese Bürgergruppe kann derzeit geringe Kostenvorteile im Entsorgungsbereich nutzen, die in den Ballungsräumen vermutlich aus kürzeren Entsorgungswegen und einer damit verbundenen geringeren Anzahl von Entsorgungszentren resultieren (vgl. Abb. 13). Im Falle der hier untersuchten Gebietskörperschaften ist es aber genau umgekehrt.

Abb. 13: Vergleich der Gebühren in den kreisfreien Städten und Landkreisen Bayerns (120 l-Tonnen)



Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Ingenieurbüro Gappa-Langer 1996, S. 7.

Der von der kreisfreien Stadt Augsburg angewendete Personenmaßstab wird innerhalb Bayerns nur noch von 15 Gebietskörperschaften angewendet und gilt für 13% der Bevölkerung. Die meisten Gebietskörperschaften arbeiten mit einer Aufteilung der Restmüllgebühr in eine feste Grund- und variable Leistungsgebühren (je nach Behältervolumen und Abfuhrhythmus). Lediglich acht, darunter der Landkreis Augsburg, wenden einen gesplitteten Gebührentarif an (vgl. Ingenieurbüro Gappa-Langer 1996, S. 10).

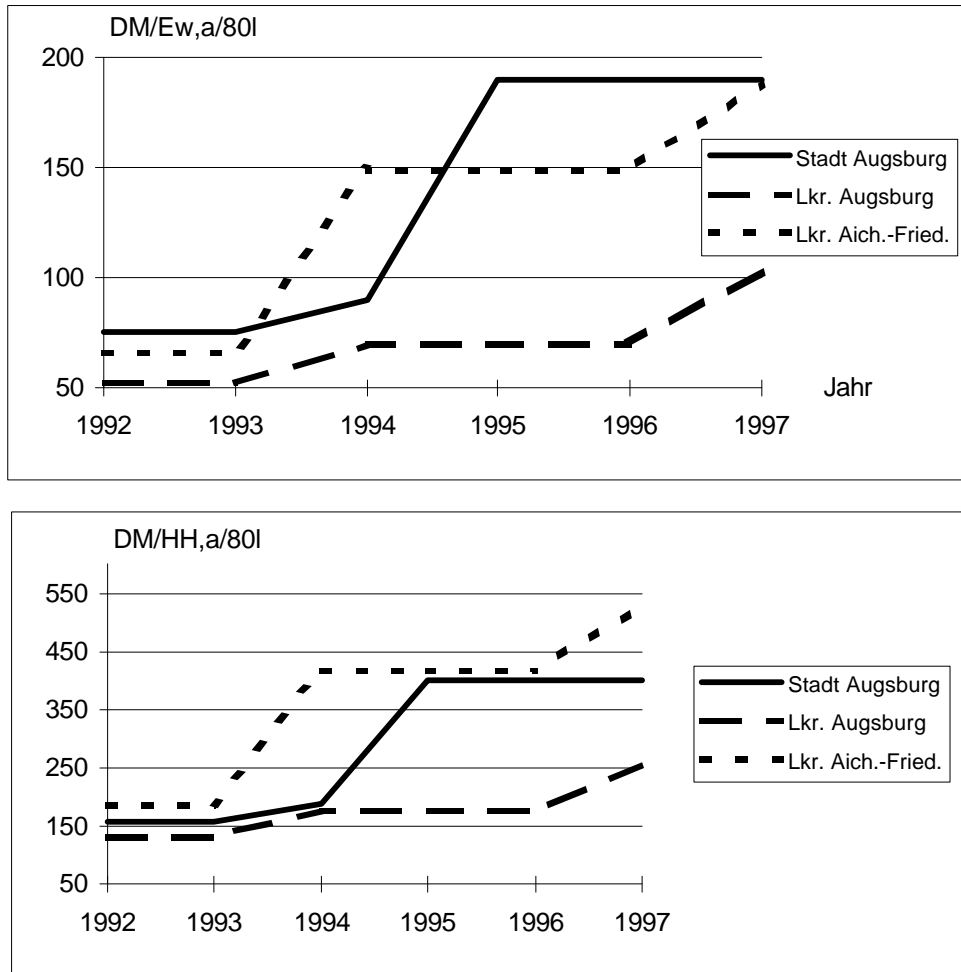
Was den Abfuhrhythmus betrifft, so bieten sechs Gebietskörperschaften die Wahl zwischen einer 7-tägigen und einer 14-tägigen Leerung an. Dazu gehört auch der Landkreis Augsburg, der es seinen Bürgerinnen und Bürgern somit ermöglicht, weiteren Einfluß auf ihre Entsorgungskosten auszuüben (vgl. Ingenieurbüro Gappa-Langer 1996, S. 12 f.).

34 Kommunen gewähren für Eigenkompostierer Gebührenermäßigungen bzw. Gebührenbefreiungen, darunter der Landkreis Aichach-Friedberg. Obwohl die tatsächliche Kostenersparnis nicht so hoch ist wie die gewährte Vergünstigung, halten die Kommunen aufgrund des ausgeprägten Anreizcharakters daran fest (vgl. ebenda, S. 14). "Die früher pauschale Abfallentsorgungsgebühr entwickelt sich seit einigen Jahren zu differenzierten Gebührenmodellen, deren Einzelpositionen sich an den Leistungen von Sammlung, Verwertung und Beseitigung orientieren und dabei Vermeidungs- und Verwertungsbemühungen der Haushalte honorieren. Damit räumen die Kommunen den (Bürgerinnen und, Anm. d. Verf.) Bürgern individuellen Spielraum bei der Gebührenbemessung ein" (ebenda 1996, S. 18).

Frau D: "Und das ist so, ein Singelhaushalt, der ist im Landkreis tatsächlich benachteiligt, aber ein Mehrpersonenhaushalt, der kommt da wahrscheinlich günstiger weg. Und das ist auch wiederum ein Problem, daß man eben diese beiden Strukturen kaum vergleichen kann".

Trotz der genannten Schwierigkeiten wird in Abb. 14 der Versuch unternommen, die Abfallgebühren der drei untersuchten Gebietskörperschaften miteinander zu vergleichen. Der obere Teil des Schaubildes geht bei einem fiktiven 80 l-Behälter und einer fiktiven 14-tägigen Leerung von einem Personenmaßstab aus. Zugrunde gelegt werden dabei die durchschnittlichen Haushaltsgrößen aus der Volkszählung von 1987. Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß zum Untersuchungszeitpunkt der Landkreis Augsburg deutlich besser abschneidet als die anderen beiden Gebietskörperschaften. Bezieht man sich allerdings auf einen Haushaltsmaßstab, so schneidet der Landkreis Aichach-Friedberg besser ab als die kreisfreie Stadt Augsburg oder der Landkreis Augsburg (unterer Teil des Schaubildes).

Abb. 14: Abfallgebühren pro Einwohner und pro Haushalt



Quelle: Eigene Zusammenstellung, Legende: 80 l-Behälter, 14-tägige Leerung, oben pro Person (Einwohner/in), unten pro Haushalt; Durchschnittliche Haushaltsgrößen (Volkzählung 1987): Kreisfreie Stadt Augsburg: 2,1 Pers./HH, Landkreis Augsburg: 2,5 Pers./HH, Landkreis Aichach-Friedberg: 2,8 Pers./HH.

Ein Gebührenmodell, das die stetig steigenden Kosten der kommunalen Abfallentsorgung allein den sinkenden Restmüllmengen zurechnet, kann zu Fehlentwicklungen der Abfallströme führen. Eine pauschale Restmüllgebühr wird von den Abfallerzeugern als ungerecht empfunden, und die Bereitschaft, sich an den immer aufwendigeren Getrenntsammlungen zu beteiligen, kann abnehmen (vgl. Cantner 1997, S. 344 f.). Eine Lenkung der Abfallströme muß dann vorwiegend durch eine intensive Öffentlichkeitsarbeit und durch ordnungsrechtliche Instrumente erreicht werden, weil durch die Einheitsgebühr nur in sehr geringem Maße Anreize zur Abfallvermeidung bzw. -verwertung gegeben werden (vgl. Schreiner 1996, S. 19). Eine differenzierte Gebührenbemessung dagegen erlaubt dem Einrichtungsbenutzer, über die verschiedenen Gebührenanteile Einblick in die Kostenstruktur zu nehmen. Dadurch erhöht sich die Transparenz

der Gebührenbemessung und der Gebührenschuldner kann durch zurückhaltende Inanspruchnahme einzelner Teilleistungen seine Gebührensschuld verringern (vgl. Gawel 1995, S. 32; Lemser, Tillmann 1996, S. 69; Thomas 1996, S. 60 f.). Allerdings führt eine Differenzierung der Teilleistungen selten zu einer Verringerung, sondern in der Regel zu einer Erhöhung der Gesamtkosten. Außerdem müssen sich die Abfallerzeuger an immer aufwendigeren Getrenntsammlungen beteiligen (vgl. Schreiner 1996, S. 19).

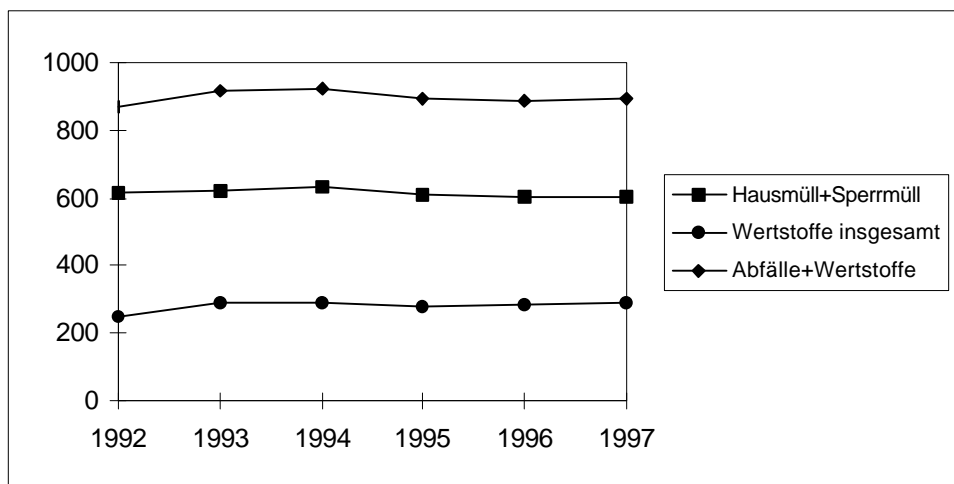
Lange Zeit wurden in der Rechtsprechung "lenkende Gebühren" in Anlehnung an die verwaltungsrechtlichen Vorgaben als unzulässig angesehen. In jüngerer Zeit wird der lenkende Einsatz von Gebühren jedoch bejaht. Beispielsweise hat das Bundesverfassungsgericht durch sein Urteil vom 6. Februar 1979 deutlich gemacht, daß eine Gebühr neben dem Zweck der Kostendeckung noch weitere Zwecke verfolgen darf, und in einem Beschluß vom 3. Mai 1994 wurden Landesabfallgesetze für zulässig erklärt, die Gebührenmaßstäbe mit einer Anreizfunktion zur Abfallvermeidung bzw. -verwertung vorschreiben (vgl. Böhm, Both, Führ 1992, S. 62; Schink 1995, S. 59 u. 61; Queitsch 1996a, S. 37; Cantner 1997, S. 114). Für die mit der lenkenden Gebühr verfolgten abfallwirtschaftlichen Ziele kommen grundsätzlich zwei Ansatzpunkte in Betracht: erstens besteht die Möglichkeit, für einige Gebährentatbestände Gebührenbefreiung bei erwünschtem Verhalten zu gewähren. Zweitens können bei der Gebührenbemessung durch die Anwendung geeigneter Gebührenmaßstäbe, Gebühreuz- und abschläge, Gebährentarife sowie eventueller Subventionen Anreize für die Gebährensuldner geschaffen werden, sich in gewünschter Weise zu verhalten (vgl. Corsten, Engelen 1993, S. 52; Sapper 1993, S. 50; Cantner 1997, S. 115 f.). Unter "erwünschtem Verhalten der Gebährenpflichtigen" versteht man im Rahmen der Abfallentsorgung, daß verstärkt Maßnahmen zur Abfallvermeidung und -verwertung zum Einsatz kommen. Wichtig für den Erfolg einer lenkenden Gebühr ist, daß sie von den Einrichtungsbenutzern als "gerecht" empfunden wird. Eine differenzierte Preissetzung (z.B. für Bioabfall, Sperrmüll etc.), die einen Einblick in die Kostenstruktur erlaubt, kann dabei die Akzeptanz in der Bevölkerung steigern. Außerdem muß eine Lenkungsgebühr gewährleisten, daß die gegebenen finanziellen Anreize für die Einrichtungsnutzer eine fühlbare Höhe erreichen (Schwellenwert der Merkbarkeit), und daß für die Einrichtungsbenuzer die Möglichkeit besteht, auf die Lenkungssignale zu reagieren. Sind beispielsweise nur geringe Gebähreneinsparungen zu erwarten, so wäre es für die Abfallerzeuger aus ökonomischen Gründen nicht rational, einen erheblichen Mehraufwand für die getrennte Sammlung, Zwischenlagerung und den bei Bringsystemen erforderlichen Transport zu den Wertstoffcontainer-Stellplätzen in Kauf zu nehmen. Sind jedoch höhere Gebähreneinsparungen zu erwarten, so erscheint ein umweltverträgliches Verhalten lohnenswert (vgl. Sapper 1993, S. 29; Gallenkemper, Gellenbeck, Dornbusch 1996, S. 22; Schreiner 1996, S. 30 f.).

Ein weiteres Problem der lenkungswirksamen Gebühren besteht in den dadurch bedingten Gebührenaussfällen für die Gemeinden (vgl. Sapper 1993, S. 47 f.). Durch die Gebührenerhöhungen (bzw. die getrennte Abfallsammlung) kommt es zu einem Rückgang der Restmüllmenge und als Folge davon zu einer Minderauslastung der bestehenden Entsorgungskapazitäten. Die so entstehenden Leerkosten müssen auf die Einrichtungsbenutzer umgelegt werden. Dies führt dazu, daß im nächsten Kalkulationszeitraum Gebührenerhöhungen notwendig werden. Dieser Effekt wird in der Literatur auch als sogenannte "intertemporale Vermeidungsfalle" bezeichnet (vgl. Wittmann 1994, S. 133 f.; Cantner 1997, S. 116 f.). Wenn allerdings umweltverträgliches Verhalten zu höheren Gebühren führt, so wird eine Akzeptanz für lenkende Gebühren seitens der Bevölkerung fraglich (vgl. Sapper 1993, S. 48; Thomas 1996, S. 59).

Das Abfallaufkommen

"Ein wirkungsvoller Indikator für die Effizienz der von den entsorgungspflichtigen Körperschaften dargelegten Aktivitäten und Planungen (Errichtung und Betrieb von Verwertungs-, Behandlungs- und Entsorgungsanlagen gemäß Art. 4 Abs. 2 und 3 BayAbfAlG; Anm. d. Verf.) ist die Entwicklung des Gesamtabfallaufkommens innerhalb des Prognosezeitraumes" (Bayerisches Landesamt für Umweltschutz 1997b, S. 122). Eine aggregierte Betrachtung der drei untersuchten Gebietskörperschaften führt zum Ergebnis, daß über alle Kategorien hinweg eine gewisse Konstanz des Abfallaufkommens festzustellen ist. Die Gesamtsumme an Abfall blieb zwischen 1992 und 1997 trotz Inkrafttreten des KrW-/AbfG über die drei Gebietskörperschaften hinweg konstant (vgl. Abb. 15). Von einer Ökologisierung der Abfallgebühren kann in diesem Zusammenhang daher nicht gesprochen werden.

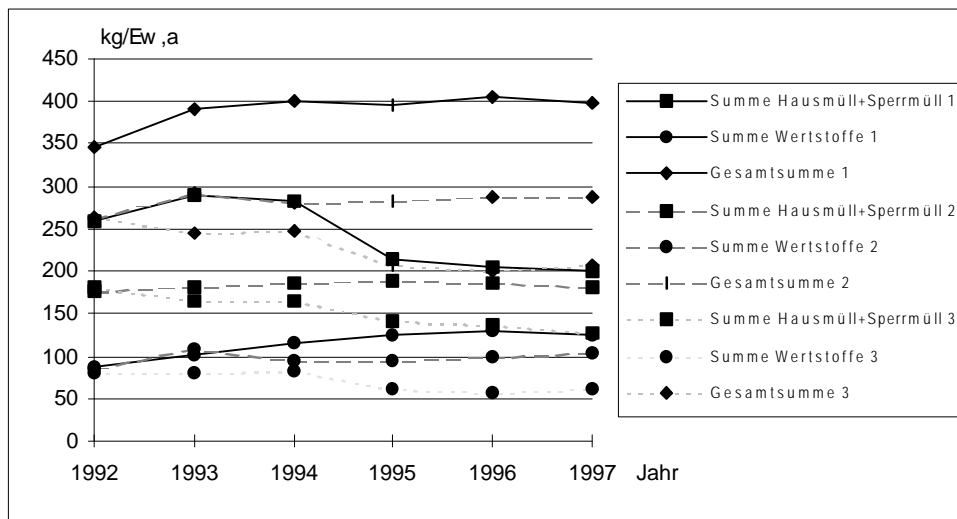
Abb. 15: Entwicklung des Abfallaufkommens in den drei Gebietskörperschaften 1992-1997



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Bei einer einzelnen Betrachtung weisen die drei Gebietskörperschaften aber durchaus signifikante Unterschiede auf (vgl. Abb. 16). Im Landkreis Augsburg haben die Einwohnerinnen und Einwohner im Schnitt 100 kg weniger Abfall aufzuweisen, als in der kreisfreien Stadt Augsburg. Im Landkreis Aichach-Friedberg sogar 200 kg weniger, wenn man wiederum mit der kreisfreien Stadt Augsburg vergleicht. Im Landkreis Aichach-Friedberg sinkt die Abfallmenge sogar. Dies wirkt sich indirekt auf die Gebühren aus, da die AVA nur die für die tatsächlich angeordnete Menge bezahlt werden muß.

Abb. 16: Entwicklung der Abfallfraktionen der drei Gebietskörperschaften 1992-1997



Quelle: Eigene Zusammenstellung, Legende: Stadt Augsburg (1), Lkr. Augsburg (2) und Lkr. Aichach-Friedberg (3)

In bezug auf die Ökologisierung der Abfallwirtschaft können als Vergleich zwischen den drei untersuchten Gebietskörperschaften die erfaßten Wertstoffe ("Verpackungsmüll") herangezogen werden (vgl. Abb. 17). Hierbei ist festzustellen, daß dieser innerhalb der kreisfreien Stadt Augsburg, die mit der gelben Tonne operiert, zunimmt, während die anderen beiden Gebietskörperschaften, in denen es Wertstoffhöfe gibt, eine sinkende oder zumindest konstante Menge an "Verpackungsmüll" aufweisen. Dies könnte auf eine Sensibilisierung der Bürgerinnen und Bürger in diesem Bereich zurückzuführen sein.

Interviewerin: "Aber der Wertstoffhof hat für die Bürgerinnen und Bürger den Nachteil, daß er nicht immer geöffnet ist, oder? Während die Sammelstellen quasi immer zugänglich sind oder zumindest häufiger als die Wertstoffhöfe".

Frau D: "Und der Vorteil, also für die Umwelt gesehen: an den Wertstoffsammelstellen wird alles sortenrein gesammelt und das geht dann eben vom Wertstoffhof direkt in die Verwerterfirma, also läuft nicht über die Sortieranlage. Das ist sauberes schönes Material und steht im Gegensatz zum Inhalt aus der Gelben Tonne oder aus unseren neuen Containern, wo man aufwendig aussortieren muß und oft viel Restmüll dabei ist. Ich weiß jetzt zum Beispiel, daß es in der Stadt Augsburg bis zu 40% Restmüll sind. Also gut, jedes System hat seine Vor- und Nachteile. Sicher argumentieren viele, sie belasten die Umwelt dadurch, daß sie das Auto benutzen, je nachdem ob die Wertstoffhöfe sehr zentral oder außerhalb liegen. Aber man sollte das halt alles gut organisieren, wenn man am Samstag vormittag zum Einkaufen fährt, dann kann man schnell vorher oder nachher am Wertstoffhof vorbeifahren oder so. Das sind für mich eigentlich keine Argumente, weil das reine Organisationssache ist. Aber wenn natürlich jemand nicht will, dann ist es ganz klar, daß das System nicht funktioniert. Aber andererseits ist es ein Vorteil, sich mal mit dem Abfall, den man selbst macht, auseinanderzusetzen. Und dann sieht man, wöchentlich habe ich so und so viele Joghurtbecher und vielleicht schaffe ich mir mal eine Joghurtmaschine an und habe dann überhaupt keinen Abfall".

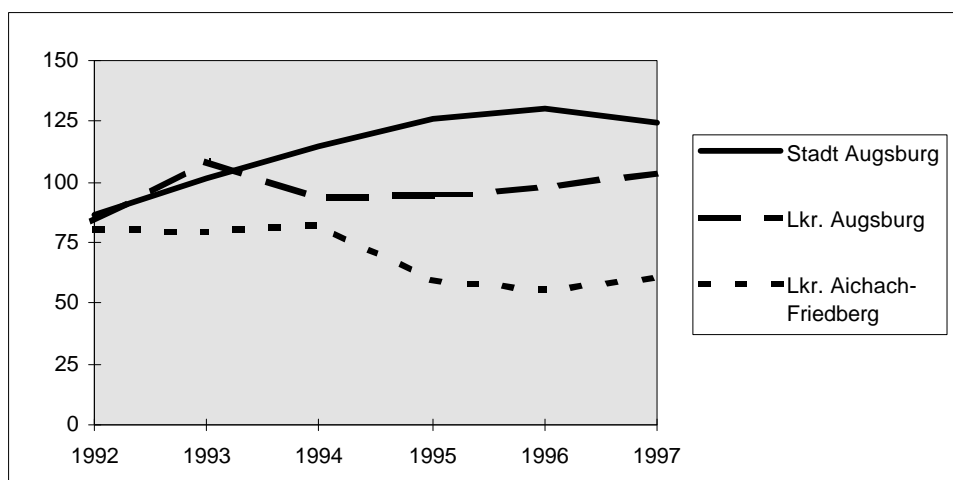
Interviewerin: "Oder kaufe zumindest Pfandglas oder so etwas".

Frau D: "Ja genau. Aber wenn man die Tonne fast vor der Türe hat, dann überlegt man das gar nicht.

Interviewerin: Nein, nie. Da kommt gar kein Bewußtsein zustande. Das stimmt.

Frau D: " Nun, das Umweltbewußtsein ist immer sekundär, die Bequemlichkeit siegt ja über alles und ich sehe, daß bei uns im Landkreis früher oder später auch die Gelbe Tonne eingeführt wird".

Abb. 17: Gelbe Tonne versus Wertstoffsammelstelle



Quelle: Eigene Zusammenstellung, Legende: Kreisfreie Stadt Augsburg (1): Gelbe Tonne, Gelber Sack; Landkreis Augsburg (2), Landkreis Aichach-Friedberg (3): Wertstoffhöfe, Wertstoffsammelstellen.

Innerhalb der drei untersuchten Gebietskörperschaften konnte festgestellt werden, daß rechtlicher Hintergrund, Zielformulierungen und Organisationsform offenbar einen Einfluß auf die Erfolge der Abfallwirtschaft haben. Die Art der Abfallabfuhr und die Ausgestaltung des Gebührenmaßstabes üben dabei einen entscheidenden Einfluß auf die Bereitschaft zur Abfallvermeidung aus. Vor diesem Hintergrund kann die Ausgestaltung des Gebührenmaßstabes die Bürger und Bürgerinnen besser oder schlechter stellen.

VI. Fazit

Durch die Verwendung gerechter Gebührenmaßstäbe sollen dem Einrichtungsbenutzer in erster Linie finanzielle Anreize gegeben werden, sich umweltbewußt zu verhalten. Gerade im Bereich der Abfallentsorgung kommt es dabei allerdings zu einem sogenannten "Abfall-Paradoxon": sinkende Restmüllmengen führen über das Umlageprinzip zu steigenden Gebührensätzen, weil der Entsorgungsbereich mit sehr hohen Fixkosten verbunden ist, die unabhängig von der aktuellen Restmüllmenge anfallen (vgl. Schnurer 1996, S. 49). Die Maßnahmen der Abfallverwertung, d.h. die vermehrte Inanspruchnahme der Getrenntsammlungen, verstärken diesen Effekt sogar noch, da sie ihrerseits zusätzliche Aufwendungen erforderlich machen (z.B. Ausbau des Getrenntsammlensystems, Kosten für Einsammlung und Transport bzw. für die Verwertungsmaßnahmen), die wiederum auf die sinkenden Restmüllmengen umgelegt werden müssen (vgl. Sapper 1993, S. 47 f.; Bleicher 1994, S. 365; Bundt u.a. 1996, S. 585). Zwar stehen den reduzierten Restmüllmengen Kosteneinsparungen im Bereich der Einsammlung und des Transports gegenüber. Diese fallen allerdings aufgrund der hohen Kostensteigerungen kaum ins Gewicht (vgl. Sapper 1993, S. 47). Das Problem "steigender Gebühren trotz sinkender Restmüllmenge" und die damit verbundenen Akzeptanzprobleme seitens der Bevölkerung können daher nur durch eine aufklärende Öffentlichkeitsarbeit und durch eine differenzierte Gebührenbemessung mittels Sondergebühren, die einen Einblick in die Kostenstruktur erlaubt, gelöst (bzw. gemindert) werden.

Insgesamt muß festgehalten werden, daß die alleinige Verwendung eines der bisher erläuterten Maßstäbe nicht ausreicht, allen abfallpolitischen bzw. umweltpolitischen Zielen (Gebührengerechtigkeit, Anreiz zur Abfallvermeidung bzw. -verwertung, Verhinderung der illegalen Entsorgung) gerecht zu werden, so daß eine Kombination von Bemessungsgrundlagen sinnvoll erscheint (vgl. Gallenkemper, Gellenbeck, Dornbusch 1996, S. 91 f.). Durch die Erhebung einer Grund- und Mindestgebühr können die Kommunen sicherstellen, daß die Entsorgungseinrichtungen von allen Abfallerzeugern in Anspruch genommen

werden. Auf diese Weise kann der illegalen und unerwünschten Entsorgung der Abfälle entgegengewirkt werden, da ökologisch unerwünschtes Verhalten dann nicht in dem Maße zu Gebühreneinsparungen führt wie im Falle einer rein leistungsabhängigen Gebühr. Bei der Erhebung einer Mindestgebühr wird es noch deutlicher: da diese ohnehin anfällt, besteht für die Abfallerzeuger auch ein Anreiz, sie auszunutzen. Zudem können auf diese Weise lange Standzeiten der Behälter (beim Gefäßentleerungsmaßstab) vermieden werden (vgl. Chantelau, Möker 1989, S. 44 u. S. 71). Durch einen zweigeteilten Gebührentarif wird außerdem eine weitgehende Kostendeckung garantiert. Maßnahmen der Abfallvermeidung bzw.-verwertung und die dadurch bedingte Reduzierung der Restmüllmenge führen nicht zu überproportionalen Steigerungen der Gebührensätze, da die Fixkosten durch die Grundgebühr gedeckt werden. Allerdings ist zu beachten, daß durch die Aufspaltung der Abfallgebühr in eine Grund- und Zusatzgebühr die Lenkungswirkung der Gebühr abgeschwächt wird, da Abfallvermeidung und -verringerung nur noch zu geringen Gebühreneinnahmen führen (vgl. Sapper 1993, S. 47). Dies kann jedoch dadurch eingeschränkt werden, daß nicht die gesamten Fixkosten über die Grundgebühr umgelegt, sondern ein gewisser Teil durch die Zusatzgebühren gedeckt werden (vgl. Chantelau, Möker 1989, Queitsch 1996, S. 39 f.). Eine Grundgebühr sollte aber nicht mehr als 50% der Gesamtkosten ausmachen (vgl. Gallenkemper, Gellenbeck, Dornbusch 1996, S. 94). Der Vorteil der Sondergebühren besteht darin, daß durch ihre Erhebung die Verunreinigung der Biotonne bzw. die Verlagerung des Restmülls in die Sperrmüllabfuhr verhindert bzw. eingeschränkt werden kann. Außerdem werden durch eine differenzierte Gebührenbemessung die Kosten der einzelnen Teilleistungen transparent gemacht, wodurch sich die Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhen dürfte (vgl. Schreiner 1996, S. 27). Es kann davon ausgegangen werden, daß die Benutzer bereit sind, für die Entsorgung ihres Restmülls, ihrer Bioabfälle und ihres Sperrmülls eine Gebühr zu entrichten, jedoch muß dargestellt werden, wie sich die Gebühr zusammensetzt (vgl. Doedens, Kettern 1995, S. 5). Aber auch bei der Verwendung von Kombinationen sind verwaltungstechnische Grenzen zu beachten. Es muß darauf geachtet werden, daß der erforderliche Aufwand stets in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Erfolg steht (Prinzip der Wirtschaftlichkeit) (vgl. Schreiner 1996, S. 23).

Der Zweck der Abfallgebühr liegt in der Finanzierungsfunktion, d.h. den Benutzern der Entsorgungseinrichtungen sollen die von ihnen verursachten Kosten angelastet werden (Kostendeckungsprinzip). Dies erfordert eine betriebswirtschaftliche Kostenrechnung, die gewährleistet, daß nicht die zukünftigen Generationen für Kosten aufkommen müssen, die in der Gegenwart verursacht werden. Erst eine "richtige" Ermittlung aller anfallenden Kosten schafft mehr Kostentransparenz und ermöglicht eine gerechte Verteilung des Gebührenaufkommens. Es konnte gezeigt werden, daß eine differenzierte Gebührenbemessung

sung mittels Sondergebühren für einige Teilleistungen (z.B. für Bioabfall und Sperrmüll) zu mehr Gebührengerechtigkeit beiträgt, da sie dem Einrichtungsbenuer erlaubt, durch zurückhaltende Inanspruchnahme einzelner Teilleistungen seine Gebührenscluld zu verringern. Neben der Finanzierungsfunktion können Gebühren auch lenkende Nichteinnahmezwecke, wie z.B. Anreize zur Abfallvermeidung und Wertstoffsammlung, verfolgen. Dies ist allerdings nur in den Grenzen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Äquivalenzprinzips zulässig. Diese Maßnahmen reichen aber für die Erreichung der ökologischen Ziele nicht aus. So haben praktische Erfahrungen gezeigt, daß häufig keine Abfallvermeidung, sondern nur eine verbesserte getrennte Wertstoffsammlung erreicht werden konnte. Eine wichtige Ursache für diese fehlende Abfallvermeidung ist, daß die Abfallgebühr konzeptionell am Ende der Verursacherkette ansetzt, d.h. zum Zeitpunkt, bei dem ein Produkt zur Entsorgung anfällt. In erster Linie sind jedoch die Produzenten bzw. die Industrie die Verursacher dieser Abfälle, da sie für das Warenangebot und somit auch für die hergestellten Produkte und Verpackungen verantwortlich sind (vgl. Ihmels 1993, S. 436; Fimpel, Wisotzki 1995, S. 93). Eine Abfallpolitik, die die Ziele der Abfallvermeidung und -verwertung verfolgt, muß deshalb am Anfang dieser Verursacherkette ansetzen und z.B. durch Input- oder Produktabgaben bzw. Verpackungssteuern, Verwendungsbeschränkungen und -verbote sowie vermehrte Rücknahmepflichten ein "umweltfreundliches Produktangebot" fördern. Diese Instrumente können z. B. verhindern, daß Abfälle (i.W. Verpackungen), die bei der Entsorgung bzw. der Verwertung Probleme bereiten (z.B. Verbundstoffe), in den Produktionsprozeß gelangen. Auch könnte durch ihren Einsatz der Anteil nicht wiederverwertbarer Produkte zurückgedrängt werden. Es sollten vermehrt Konsumalternativen (schadstoff- und abfallarme bzw. reparaturfreundliche Produkte) angeboten werden. Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, daß sich die Gebührenpolitik weder vom Instrument (Gegenleistungscharakter) noch vom Ansatzpunkt (Ende der Verursacherkette) als alleinige Maßnahme der Umweltpolitik im Abfallbereich eignet, ökologische Ziele zu erreichen.

D. Anhang

Gesprächsleitfaden für das Experteninterview

mit _____
vom _____

Ort:

Termin: (Wochentag und Uhrzeit)

Teilnehmer/in:

Interviewer/in:

Vereinbarte Dauer des Gespräches:

Tatsächliche Dauer des Gespräches:

Atmosphäre des Gespräches:

Aufzeichnung des Gespräches:

I. Begrüßung

II. Kurzvorstellung der Interviewerin

III. Kurzvorstellung des Projektes

VI. Anliegen an die Gesprächspartner

- **Abfallaufkommen,**
- **Sammlung (Häufigkeit, zentral/dezentral, in welchen Kategorien),**
- **gewähltes Transportmittel (sowohl bei zentraler als auch bei dezentraler Sammlung),**
- **vorhandene Deponien, Verbrennungsanlagen, Sortieranlagen, Wertstoffhöfe etc. (insbesondere in Bezug auf Kapazität und Rentabilität der Anlagen),**
- **öffentliche oder private Träger der Abfallwirtschaft (auch das Vorhandensein von Abfallzweckverbänden),**
- **Höhe und Struktur der Abfallgebühren (Gebührenmaßstab, Ausgestaltung, Bemessungsgrundlage, Tarifstruktur),**
- **Kosten innerhalb der Abfallwirtschaft (Produktionskosten der öffentlichen Leistung),**
- **Kostendeckungsgrad**

Tab. 10: Abfallaufkommen der kreisfreien Stadt Augsburg nach Fraktionen

Abfallaufkommen	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Einwohner	264852	264764	262110	259699	258457	256625
Hausmüll						
t/a	62679,3	66672,0	65436,0	49074,0	47539,0	47043,0
kg/Ew.a	236,7	251,8	249,7	189,0	183,9	183,3
Sperrmüll						
t/a	5826,3	10154,0	8556,0	6865,0	5588,0	4597,0
kg/Ew.a	22,0	38,4	32,6	26,4	21,6	17,9
Summe Abfälle	(Hausmüll+Sperrmüll)					
t/a	68505,6	76826,0	73992,0	55939,0	53127,0	51640,0
kg/Ew.a	258,7	290,2	282,3	215,4	205,6	201,2
Bioabfall						
t/a	0,0	0,0	761,0	13854,0	17986,0	18879,0
kg/Ew.a	0,0	0,0	2,9	53,3	69,6	73,6
Altpapier						
t/a	9550,3	12957,8	13411,0	12988,0	13096,0	13311,0
kg/Ew.a	36,1	48,9	51,2	50,0	50,7	51,9
Altglas						
t/a	3392,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
kg/Ew.a	12,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DSD Gesamt						
t/a	9979,1	13842,6	16623,0	19711,0	20599,0	18633,1
kg/Ew.a	37,7	52,3	63,4	75,9	79,7	72,6
Summe Wertstoffe	(Altpapier+Altglas+DSD)					
t/a	22921,7	26800,4	30034,0	32699,0	33695,0	31944,1
kg/Ew.a	86,5	101,2	114,6	125,9	130,4	124,5
Gesamtsumme	(Summe Abfälle+Bioabfall+Summe Wertstoffe)					
t/a	91427,3	103626,4	104787,0	102492,0	104808,0	102463,1
kg/Ew.a	345,2	391,4	399,8	394,7	405,5	399,3

Quelle: Abfallbilanzen der kreisfreien Stadt Augsburg, eigene Zusammenstellung

Tab. 11: Abfallaufkommen des Landkreises Augsburg nach Fraktionen

Abfallaufkommen	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Einwohner	211483	217452	220162	224303	227839	230450
Hausmüll						
t/a	33552,0	33895,0	36599,0	37691,0	39327,0	38671,0
kg/Ew.a	158,7	155,9	166,2	168,0	172,6	167,8
Sperrmüll						
t/a	3881,0	2758,0	3541,0	4201,0	2698,0	2683,0
kg/Ew.a	18,4	12,7	16,1	18,7	11,8	11,6
Summe Abfälle	(Hausmüll+Sperrmüll)					
t/a	37433,0	36653,0	41013,0	44856,0	42025,0	41354,0
kg/Ew.a	177,0	168,6	186,3	200,0	184,5	179,4
Bioabfall						
t/a	0,0	0,0	0,0	0,0	503,0	600,0
kg/Ew.a	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	2,6
Altpapier						
t/a	9242,0	10663,0	11668,0	11979,0	12414,0	13728,0
kg/Ew.a	43,7	49,0	53,0	53,4	54,5	59,6
Altglas						
t/a	7121,0	7294,0	6890,0	7165,0	7375,0	7215,0
kg/Ew.a	33,7	33,5	31,3	31,9	32,4	31,3
DSD Gesamt						
t/a	1446,0	1825,5	2093,0	2107,0	2597,0	3305,0
kg/Ew.a	6,8	8,4	9,5	9,4	11,4	14,3
Summe Wertstoffe	(Altpapier+Altglas+DSD)					
t/a	17809,0	19782,5	20651,0	21251,0	22386,0	24248,0
kg/Ew.a	84,2	91,0	93,8	94,7	98,3	105,2
Gesamtsumme	(Summe Abfälle+Bioabfall+Wertstoffe)					
t/a	55242,0	56435,5	61664,0	66107,0	64914,0	66202,0
kg/Ew.a	261,2	259,5	280,1	294,7	284,9	287,3

Quelle: Abfallbilanzen des Landkreises Augsburg, eigene Zusammenstellung

Tab. 12: Abfallaufkommen des Landkreises Aichach-Friedberg nach Fraktionen

Abfallaufkommen	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Einwohner	111422	113627	116045	117174	118476	119448
Hausmüll						
t/a	17168,0	16917,0	16520,0	15482,0	15395,0	13665,0
kg/Ew.a	154,1	148,9	142,4	132,1	129,9	114,4
Sperrmüll						
t/a	3156,0	1876,0	2617,0	2202,0	892,0	1437,0
kg/Ew.a	28,3	16,5	22,6	18,8	7,5	12,0
Summe Abfälle	(Hausmüll+Sperrmüll)					
t/a	20324,0	18793,0	20092,0	17684,0	16287,0	15102,0
kg/Ew.a	182,4	165,4	173,1	150,9	137,5	126,4
Bioabfall						
t/a	0,0	0,0	52,0	610,0	676,0	2474,0
kg/Ew.a	0,0	0,0		5,2	5,7	20,7
Altpapier						
t/a	5184,0	5299,0	5947,0	5429,0	5894,0	6695,0
kg/Ew.a	46,5	46,6	51,2	46,3	49,7	56,0
Altglas						
t/a	3036,0	2725,0	2766,0	3416,0	3138,0	3530,0
kg/Ew.a	27,2	24,0	23,8	29,2	26,5	29,6
DSD Gesamt						
t/a	752,0	955,0	877,0	1141,0	1026,0	1174,0
kg/Ew.a	6,7	8,4	7,6	9,7	8,7	9,8
Summe Wertstoffe	(=Altpapier+Altglas+DSD)					
t/a	8972,0	8979,0	9590,0	9986,0	10058,0	11399,0
kg/Ew.a	80,5	79,0	82,6	85,2	84,9	95,4
Gesamtsumme	(=Summe Abfälle+Bioabfall+Wertstoffe)					
t/a	29296,0	27772,0	29734,0	28280,0	27021,0	28975,0
kg/Ew.a	262,9	244,4	256,2	241,4	228,1	242,6

Quelle: Abfallbilanzen des Landkreises Aichach-Friedberg, eigene Zusammenstellung

Tab. 13: Abfallaufkommen im Freistaat Bayern untergliedert in städtisch und großstädtisch strukturierte Gebietskörperschaften nach Fraktionen

Gebietskörperschaft	städtisch strukturiert			großstädtisch strukturiert		
	1995	1996	%	1995	1996	%
Jahr/Veränderung	1995	1996	%	1995	1996	%
Gesamtabfallaufkommen (kg/Ew,a)	585,7	597,4	2	535,3	530,2	-1
Gesamtwertstoffaufkommen (kg/Ew,a)	307,2	333,5	8,6	231,8	249,2	7,5
Restmüllaufkommen (kg/EW,a)	195,2	192,9	-1,8	275,1	271	-1,5
davon * Hausmüll	172,1	169,5	-1,5	251,8	247,1	-1,9
davon * Sperrmüll	23,1	23,4	1,3	23,3	23,9	2,6
Altpapier	75,3	75,1	-0,3	63,8	68,4	7,2
Behälterglas	37	36,8	-0,5	30,8	31,6	2,6
Altmetall	18,2	20,4	12,1	9,8	12	22,4
Altkunststoff	9,7	9,6	-1	5,9	5,4	-8,5
Leichtverpackungen des Dualen Systems	16,7	19,8	18,6	11	12	9,1
Bioabfall	78,6	77,9	-0,9	51,5	51,1	-0,8

Quelle: Bayerisches Landesamt für Umweltschutz (1997)

Tab. 14: Abfallaufkommen im Regierungsbezirk Schwaben und im Freistaat Bayern nach Fraktionen

Gebietskörperschaft	städtisch strukturiert			großstädtisch strukturiert		
	1995	1996	%	1995	1996	%
Jahr/Veränderung	1995	1996	%	1995	1996	%
Gesamtabfallaufkommen (kg/Ew,a)	456,2	451,1	-1,1	484,4	487,9	0,7
Gesamtwertstoffaufkommen (kg/Ew,a)	262,9	279,6	6,4	263	281,9	7,2
Restmüllaufkommen (kg/EW,a)	170,5	162,5	-4,7	185,6	181,1	-2,4
davon * Hausmüll	149,3	141,2	-5,4	164,4	159,8	-2,8
davon * Sperrmüll	19	16,1	-15,3	21,2	21,3	0,5
Altpapier	59,2	62	4,7	65,7	67,9	3,3
Behälterglas	33,3	33,6	0,9	33,1	33,8	0,9
Altmetall	23,2	23,9	3	19,2	20,4	6,3
Altkunststoff	6,5	6,8	4,6	7,4	7,6	2,7
Leichtverpackungen des Dualen Systems	14	15,4	10	14	15,9	13,6
Bioabfall	40,3	42,8	6,2	55,2	55,5	0,5

Quelle: Bayerisches Landesamt für Umweltschutz (1997)

E. Literaturverzeichnis

- Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet mbH (Hrsg.) (1996): Sozialverträglichkeit von Müllgebühren, Bonn.
- Andel, N. (1993): Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Tübingen.
- AVA Abfallverwertung Augsburg GmbH (Hrsg.) (o.J.): Das Abfallverwertungsmodell Augsburg. Vermeiden, verwerten, umweltverträglich entsorgen, Augsburg.
- Balmes, F. (1997): Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, Lohmar, Köln.
- Bals, H.; Nölke, A. (1990): Volkswirtschaftliche Kosten und kommunale Gebühren, Kommunale Steuer-Zeitschrift 39 (1990), S. 201-225.
- Baum, H.-G.; Cantner, J. (1997): Gebührenchaos in der Abfallwirtschaft - Ursachen, Wirkungen und Lösungsmöglichkeiten, in: Entsorga-Magazin: Abfall, Abwasser, Luft & Böden, 16. Jg., H. 11, S. 44-48.
- Baum, H.-G.; Cantner, J.; Wittmann, R.G. (1993): Entwicklung der Kostenstrukturen bei der Rückstandsanalyse, in: Thomé-Kozmiensky, K. J. (Hrsg.): Modelle für eine zukünftige Siedlungsabfallwirtschaft, Berlin-Neuruppin, S. 277-308.
- Bayerischer Senat (1998): URL: <http://www.bayerischer-senat.de>, Stand: 15. Oktober 1998.
- Bayerisches Landesamt für Umweltschutz (Hrsg.) (1997a): Abfallwirtschaft. Hausmüll in Bayern. Bilanzen 1996, München.
- Bayerisches Landesamt für Umweltschutz (Hrsg.) (1997b): Abfallwirtschaft. Hausmüll in Bayern. Entsorgungsvorsorgenachweise 1996 mit 1999, München.
- Becker-Inglau, I. (1983): Umweltschutz als Aufgabe der Kommunalpolitiker, in: Hücke, J., Ueberhorst, R. (Hrsg.)(1983a): Kommunale Umweltpolitik, Basel, Boston, Stuttgart, S. 76-89.
- Beckmann, M. (1996): Einführung (zum Abfallrecht, Anm. d. Verf.), in: Deutscher Taschenbuchverlag (dtv) (Hrsg.): Abfallrecht: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz mit Verordnungen, Abfallverbringungsrecht, TA Abfall, TA Siedlungsabfall, München, S. XIII-XXXIX.
- Benkert, W., Bunde, J., Hansjürgens, B. (Hrsg.) (1995): Wo bleiben die Umweltabgaben? Erfahrungen, Hindernisse, neue Ansätze, Marburg.
- Beutelmeyer, W., Kaplitza, G. (1995): Die Sekundäranalyse, in: Roth, E. (Hrsg.): Sozialwissenschaftliche Methoden: Lehr- und Handbuch für Forschung und Praxis, 4. Aufl., München, Wien, S. 293-308.
- Beuß, H. (1996): Kontrolle in der Abfallwirtschaft, in: Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet mbH (Hrsg.): Sozialverträglichkeit von Müllgebühren, Bonn, S. 685-691.

- Bilitewski, B.; Streit, A.; Apitz, B. (1995): Halten Behälteridentifikationssysteme, was sie versprechen? Anspruch und Erfahrung mit der Umsetzung, in: Doedens, H.; Kettern, J. T. (Hrsg.): Verursachergerechte Abwasser- und Abfallgebühren. Anspruch und Wirklichkeit, Berlin, S. 110-120.
- Bleicher, R. (1994): Kommunale Gebühren im Gerede. Zum Beispiel: Abfallentsorgung und Abwasserreinigung, in: Der Landkreis 1994, S. 364-367.
- Böhm, M.; Both, G.; Führ, M. (1992): Müllvermeidung - Müllverwertung: Möglichkeiten und Grenzen kommunalen Handelns, Karlsruhe.
- Bortz, J. (1984): Lehrbuch der empirischen Forschung für Sozialwissenschaftler, Berlin u. a..
- Brösse, U. (1996): Industriepolitik, München, Wien.
- Bundt, M. u.a. (1996). Wie hoch sind "preiswerte" Abfallgebühren, in: Der Landkreis 1996, S. 584-587.
- Burkhardt, G.; Egloffstein, T. (1997): Deponienachsorge und Deponiefolgekosten, in: Müll und Abfall 1997, S. 542-547.
- Busch, C. (1995): Die Entwicklung der Gebühren für die Abfallentsorgung aus der Sicht eines Entsorgungsunternehmens, in: Doedens, H.; Kettern, J. T. (Hrsg.): Verursachergerechte Abwasser- und Abfallgebühren. Anspruch und Wirklichkeit, Berlin, S. 104-109.
- Cantner, J. (1997): Die Kostenrechnung als Instrument der staatlichen Preisregulierung in der Abfallwirtschaft, Heidelberg.
- Chantelau, F.; Möker, U.-H. (1989): Ökologisierung kommunaler Abgaben. Abfallgebühren und Abwassergebühren als Instrumente der Umweltpolitik, Taunusstein.
- Coenenberg, A. G. (1997): Kostenrechnung und Kostenanalyse, 3. Aufl., Landsberg/Lech.
- Corsten, R.; Engelen, W. (1993): Kommunale Gebühren und Beiträge im Umweltschutz, Berlin.
- Cronauge, U. (1992): Kommunale Unternehmen: Eigenbetriebe - Kapitalgesellschaften - Zweckverbände, Berlin.
- Dahmen, A. (1998): Benutzungsgebühren, in: Driehaus, H.-J. (Hrsg.): Kommunalabgabenrecht, Kommentar, Teil III, § 6, Herne, Berlin.
- Dedy, H. (1995): Verursachergerechte Kostenverteilung durch Abwasser- und Abfallgebühren aus kommunaler Sicht, in: Doedens, H.; Kettern, J. T. (Hrsg.): Verursachergerechte Abwasser- und Abfallgebühren. Anspruch und Wirklichkeit, Berlin, S. 20-25.
- Deutscher Taschenbuchverlag (dtv) (Hrsg.) (1996): Abfallrecht: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz mit Verordnungen, Abfallverbringungsrecht, TA Abfall, TA Siedlungsabfall, München.

- Doedens, H.; Kettern, J. T. (Hrsg.)(1995): Verursachergerechte Abwasser- und Abfallgebühren. Anspruch und Wirklichkeit, Berlin.
- Driehaus, H.-J. (Hrsg.) (1998): Kommunalabgabenrecht, Kommentar, Herne, Berlin.
- Eichhorn, H.; Gurlit, W. (1992): Verursachungsgerechte Entsorgungsgebühren bei der Hausmüllabfuhr, in: Müll und Abfall 1992, S. 481-485.
- Feser, H.-D.; Flieger, W. (1996): Kommunale Umweltpolitik - Handlungsspielräume und Hindernisse, in: Feser, H.-D.; Hauff, M. (Hrsg.): Kommunale Umweltpolitik, Regensburg, S. 1-24.
- Feser, H.-D.; Hauff, M. (Hrsg.) (1996): Kommunale Umweltpolitik, Regensburg.
- Fiebig, K.-H. (1983): Kommunale Umweltschutzberichte, in: Hucke, J.; Ueberhorst, R. (Hrsg.) (1983a): Kommunale Umweltpolitik, Basel, Boston, Stuttgart, S. 127-150.
- Fiedler, K. P. (1991): Kommunales Umweltmanagement. Handbuch für praxisorientierte Umweltpolitik und Umweltmanagement in Städten, Kreisen und Gemeinden, Köln.
- Fimpel, J.U.; Wisotzki, H. (1995): Darstellung und Kommentierung verursachergerechter Abfallgebühren, in: Doedens, H.; Kettern, J. T. (Hrsg.): Verursachergerechte Abwasser- und Abfallgebühren. Anspruch und Wirklichkeit, Berlin, S. 88-93.
- Frenz, W. (1996a): Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Köln u.a..
- Frenz, W. (1996b): Verordnungen zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Köln u.a..
- Fricke, K., Turk, T. (1993): Die Kompostierung in der integrierten Abfallwirtschaft, in: Thomé-Kozmiensky, K.J. : Modelle für eine zukünftige Siedlungsabfallwirtschaft, Berlin-Neuruppin.
- Friedrichs, J. (1990): Methoden empirischer Sozialforschung, 14. Aufl., Opladen.
- Fritsch, K. (1996): Das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, München.
- Fritzler, M. (1997): Ökologie und Umweltpolitik, Bonn.
- Gallenkemper, B.; Gellenbeck, K.; Dornbusch, H.-J. (1996): Gebührensysteme und Abfuhrhythmen in der kommunalen Abfallwirtschaft. Erfahrungen und Handlungsempfehlungen, Berlin.
- Gassner, H.; Versmann, A. (1996): Neuordnung kommunaler Aufgaben im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - Ein Leitfaden für die Praxis, Berlin.
- Gawel, E. (1995): Ökologisch orientierte Entsorgungsgebühr. Ökonomische Analyse von Abfall- und Abwassergebühren als Mittel der Kommunalpolitik, Berlin.

- Gawel, E. (Hrsg.) (1996): Institutionelle Probleme der Umweltpolitik, Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 8, Berlin.
- Hansjürgens, B. (1993): Affinität zwischen Typen von Umweltabgaben und Umweltproblemen unter Berücksichtigung neuer Vorschläge, in: Zimmermann, H. (Hrsg.): Umweltabgaben. Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung, Marburg, S. 35-71.
- Hansjürgens, B. (1996): Juristische Formenlehre und ökonomische Abgabekonzeptionen, in: Gawel, E. (Hrsg.): Institutionelle Probleme der Umweltpolitik, Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 8, S. 207-224.
- Hansmeyer, K.-H. (1993): Das Spektrum umweltpolitischer Instrumente, in: König, H. (Hrsg.): Umweltverträgliches Wirtschaften als Problem von Wissenschaft und Politik, Berlin, S. 63-86.
- Hecht, D. (1991): Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung von Rückstands-materialströmen über den Abfallbeseitigungspreis, Berlin.
- Hecht, D.; Karl, H. (1995): Kommunale Umweltschutzausgaben: Theorie und Praxis am Beispiel der Stadt Münster, Bochum.
- Hoesel, G., Lersner, H. von (1996). Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - Einzelvorschriften mit Kommentar, in: Recht der Abfallbeseitigung des Bundes der Länder und der Europäischen Union, Band 1, 20. Ausführung, Berlin, Loseblattsammlung, Stand Juni 1998.
- Holm-Müller, K. (1995): Die Unterschiede zwischen Emission, Abfall und Wirtschaftsgut für die Abfallpolitik, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 46, S. 95-108.
- Holm-Müller, K. (1997): Ökonomische Anreize in der deutschen Abfallwirtschaftspolitik, Heidelberg.
- Holzkämper, V. (1993): Kommunale Umweltabgaben, Frankfurt, a.M..
- Hoppe, W. (1996a): Überlassungs-, Andienungs- und Entsorgungspflichten, in: Hoppe, W.; u.a. (Hrsg.): Auswirkungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes auf die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, Köln, S. 63-95.
- Hoppe, W., u.a. (Hrsg.) (1996b): Auswirkungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes auf die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, Köln.
- Hron, A. (1994): Interview, in: Huber, G.L., Mandl, H. (Hrsg.): Verbale Daten: eine Einführung in die Grundlagen und Methoden der Erhebung und Auswertung, Weinheim, Basel, 2. Aufl., S. 119-140.
- Huber, G.L., Mandl, H. (Hrsg.) (1994): Verbale Daten: eine Einführung in die Grundlagen und Methoden der Erhebung und Auswertung, Weinheim, Basel, 2. Aufl.
- Hucke, J.; Ueberhorst, R. (Hrsg.) (1983a): Kommunale Umweltpolitik, Basel, Boston, Stuttgart.

- Hucke, J.; Ueberhorst, R. (1983b): Probleme und Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Umweltpolitik, in: Hucke, J.; Ueberhorst, R. (Hrsg.): Kommunale Umweltpolitik, Basel, Boston, Stuttgart, S. 151-167.
- Huckestein, B. (1996): Ökologische Steuerreform und nachhaltige Entwicklung - Ansatzpunkte und Bestandteile einer Nachhaltigen Finanzreform, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 19.Jg., H. 3, S. 387-408.
- Hübner, E. (1995): Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, München.
- Ihmels, K. (1993): Wider die Illusion der Müllvermeidung durch Gebührenanreize in der Hausmüllentsorgung, in: Müll und Abfall 1993, S. 434-438.
- Ingenieurbüro Gappa-Langer (1996): Die Entsorgungsgebühren in Bayern. Im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, o.O.
- Isensee, J. (1990): Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee, J.; Kirchhof, P. (Hrsg.) : Handbuch des Staatsrechts (HStR) IV: Finanzverfassung - Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg, S. 517-691.
- Isensee, J.; Kirchhof, P. (Hrsg.) (1990): Handbuch des Staatsrechts (HStR) IV: Finanzverfassung - Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg.
- Junkernheinrich, M. (1995a): Föderalismus und Umweltschutz, in: Junkernheinrich, M.; Klemmer, P.; Wagner, G.R. (Hrsg.): Handbuch zur Umweltökonomie, Berlin, S. 42-46.
- Junkernheinrich, M., Kalich P. (1995): Ökologisierung kommunaler Entgeltpolitik. Zur konfliktären Beziehung zwischen juristischen, betriebswirtschaftlichen und umweltökonomischen Leitbildern kommunaler Gebührengestaltung, in: Benkert, W., Bunde, J., Hansjürgens, B. (Hrsg.): Wo bleiben die Umweltabgaben? Erfahrungen, Hindernisse, neue Ansätze, Marburg, S. 179-212.
- Junkernheinrich, M.; Klemmer, P.; Wagner, G.R. (Hrsg.) (1995b): Handbuch zur Umweltökonomie, Berlin.
- Kahl, W.; Voßkuhle, A. (1998): Grundkurs Umweltrecht. Einführung für Naturwissenschaftler und Ökonomen, 2. Aufl., Berlin, Oxford.
- Karl, H. (1996): Föderalismus und Umweltpolitik, in: Gawel, E. (Hrsg.): Institutionelle Probleme der Umweltpolitik, Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 8, S. 139-156.
- Karl, H.; Ranné, O. (1997): Umweltföderalismus, in: Das Wirtschaftsstudium (wisu), Nr. 11/97, S. 1064-1070.
- Karrenberg, H.; Münstermann, E. (1996): Gemeindefinanzbericht 1996, Der Städtetag, Jg. 49, H. 3, S. 119-211.
- Kirchhof, P. (1993a): Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben, in: Kirchhof, P. (Hrsg.): Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, Köln, S. 3-31.

- Kirchhof, P. (Hrsg.) (1993b): Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, Köln
- Kitzeder, P. (1996): Gemeinde, Landkreis, Bezirk. Bürger und Kommunen in Bayern, München.
- Kix, W. (1996): Auswirkungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes auf die Satzungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, in: Auswirkungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes auf die Satzungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, Köln.
- Kloepfer, M.; Thull, R. (1992): Rechtsprobleme einer CO₂-Abgabe, in: Deutsches Verwaltungsblatt 107 (1992), S. 195-204.
- Köller, H. von (1996): Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Textausgabe mit Erläuterungen, 2. Aufl., Berlin.
- König, H. (Hrsg.) (1993): Umweltverträgliches Wirtschaften als Problem von Wissenschaft und Politik, Berlin
- Knorr, W. (1996): 25 Jahre Tätigkeit des Landesamtes für Umweltschutz im Wandel der Abfallwirtschaft in Bayern, in: LfU Schriftenreihe, Heft 137, München.
- Knorr, W.; Kinkeldei, K. (1998): Tätigkeitsbericht, in: LfU Schriftenreihe, Heft 151, München.
- Kunig, P.; Paetow, S.; Versteyl, L.-A. (1998): Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, München.
- Lackmann, B.; Dirks, H. E. (1994): Abfallwirtschaftliche Maßnahmen in der kommunalen Praxis im Vergleich. Ergebnisse einer Befragung zur aktuellen Situation von hausmüllähnlichem Gewerbeabfall, Baustellenabfall und Bauschutt, Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 7, WZB, Berlin.
- Lamnek, S. (1995b): Qualitative Sozialforschung, Band 2: Methoden und Techniken, Weinheim, 3. Auflage.
- Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (1998): URL: <http://www.bayern.de/LFSTAD/volksentscheide/voe.html>, Stand: 3. September 1998.
- Landesamt für Umweltschutz (LfU) (Hrsg.) (1997): Abfallwirtschaft: Hausmüll in Bayern, Anlagen zu den Bilanzen 1996, München.
- Landsberg, G. (1996): Die Entwicklung der Abfallgebühren aus kommunaler Sicht unter Berücksichtigung neuer Anforderungen, in: Abfallentsorgungsgesellschaft Ruhrgebiet mbH (Hrsg.): Sozialverträglichkeit von Müllgebühren, Bonn, S. 16-27.
- Landratsamt Aichach-Friedberg (div. J.): Verschiedene Abfallsatzungen, Aichach.
- Landratsamt Aichach-Friedberg (div. J.): Verschiedene Abfallwirtschaftssatzungen, Aichach.

- Landratsamt Aichach-Friedberg (Hrsg.) (o. J.): Informationen zur Abfallwirtschaft im Landkreis Aichach-Friedberg, Aichach.
- Landratsamt Aichach-Friedberg (Hrsg.) (div. J.): Umweltberichte für 1993 bis 1996/97, Aichach.
- Landratsamt Augsburg (div. J.): Verschiedene Abfallsatzungen, Augsburg.
- Landratsamt Augsburg (Hrsg.) (div. J.): Abfallwirtschaftskonzept Jahresbilanzen 1992-1997, Augsburg.
- Landratsamt Augsburg (div. J.): Verschiedene Abfallwirtschaftssatzungen, Augsburg.
- Landratsamt Augsburg (Hrsg.) (div. J.): Verschiedene Informationsblätter, Augsburg.
- Lauer, H.; Münch, U. (1997): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München.
- Lemser, B.; Tillmann, A. (1996): Zur Bildung von Abfallgebühren und zur Kostenleistungsrechnung in der öffentlichen Abfallentsorgung aus betriebswirtschaftlicher Sicht (Teil 1 und 2), in: Müll und Abfall 1996, S. 27-33 und S. 64-71.
- Lindemann, H.-H.; Wiebe, A. (1991): Die Hausmüllgebührenstruktur als Anreiz für Abfallvermeidung und -verwertung, in: Natur und Recht 1991, S. 171-177.
- Linscheidt, B. (1998): Ökonomische Anreizinstrumente in der Abfallpolitik, Berlin.
- Magiera, S. (1994): Föderalismus und Subsidiarität als Rechtsprinzipien der Europäischen Union, in: Schneider, H.; Wessels, W. (Hrsg.): Föderale Union - Europas Zukunft?, München, S. 71-98.
- Maier-Rigaud, G. (1994): Umweltpolitik mit Mengen und Märkten, Marburg.
- Michaelis, P. (1993): Ökonomische Aspekte der Abfallgesetzgebung, Tübingen.
- Nice, D.C. (1987): Federalism: the politics of intergovernmental relations, New York.
- Petersen, F. (1994): Das abfallpolitische Konzept des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes, in: Kreislauf oder Kollaps im Abfallwirtschaftsrecht? 10. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 14. bis 16. September 1994, Heidelberg 1995.
- Queitsch, P. (1995): Einführung zum neuen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, in Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Köln.
- Queitsch, P. (1996): Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Ergänzungsband, in Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Köln.
- Queitsch, P. (1996a): Kommunale Abfallgebührenerhebung und neue abfallrechtliche Vorschriften, in: Schreiner, M. (Hrsg.): Gebührenmodelle und

- rechtlicher Rahmen der Abfallwirtschaft. Abfallentsorgung im Umbruch, Frankfurt a. M., S. 33-57.
- Reinecker, H. (1984): Einzelfallanalyse, in: Roth, E. (Hrsg.): Sozialwissenschaftliche Methoden: Lehr- und Handbuch für Forschung und Praxis, München, Wien.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (1998): Umweltgutachten 1998, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/10195, Bonn.
- Salzwedel, J. (1995): Rechtliche Aspekte bei der Umsetzung von Gebührenmodellen für Wasser und Abfall, in: Doedens, H.; Kettern, J. T. (Hrsg.): Verursachergerechte Abwasser- und Abfallgebühren. Anspruch und Wirklichkeit, Berlin, S.121-137.
- Sapper, A. (1993): Möglichkeiten und Grenzen der Ökologisierung von Abwasser- und Abfallgebühren, Wien.
- Scheffold, K. (1996): Wege der Gebührengerechtigkeit - Gebührenmodelle in der kommunalen Entsorgung, in: Schreiner, M. (Hrsg.): Gebührenmodelle und rechtlicher Rahmen der Abfallwirtschaft. Abfallentsorgung im Umbruch, Frankfurt a. M, S. 78-96.
- Scheuch, E.K. (1973): Das Interview in der Sozialforschung, in: König, R. (Hrsg.): Handbuch der empirischen Sozialforschung. Band 2: Grundlegende Methoden und Techniken der empirischen Sozialforschung. Erster Teil, 3. Aufl., Stuttgart, S. 66-190.
- Schink, A. (1995): Getrennte Sammlung - einheitliche Gebühr. Satzungs- und Gebührenrecht bei der Biokompostierung, in: Der Gemeindehaushalt, Heft 3, S. 59-63.
- Schink, A. (1996): Der neue Abfallbegriff und seine Folgen, in: Auswirkungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes auf die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, Köln, S. 5-48.
- Schmidt, R.; Müller, H. (1999): Einführung in das Umweltrecht, 5. Aufl., München.
- Schneider, H.; Wessels, W. (Hrsg.) (1994): Föderale Union - Europas Zukunft?, München.
- Schnurer, H. (1996): Recycling um jeden Preis - Kosten und ökologischer Nutzen verschiedener Recyclingverfahren, in: Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet mbH (Hrsg.) (1996): Sozialverträglichkeit von Müllgebühren, Bonn, S. 48-64.
- Schreiner, M. (1996): Ansätze zur Gebührenbedarfsberechnung und Tarifgestaltung, in: Schreiner, M. (Hrsg.): Gebührenmodelle und rechtlicher Rahmen der Abfallwirtschaft. Abfallentsorgung im Umbruch, Frankfurt a. M, S. 58-62.
- Schreiner, M. (Hrsg.) (1996): Gebührenmodelle und rechtlicher Rahmen der Abfallwirtschaft. Abfallentsorgung im Umbruch, Frankfurt a. M..

- Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) (1990): Vollzugshinweise zum Bayerischen Abfallwirtschaftsgesetz vom 26. Juli 1990, München.
- Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) (1997): Jahresbericht der Abfallwirtschaft - Bayern, in: Wasser und Boden, 49. Jg., H. 6, Berlin.
- Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) (1997): Jahresbericht der Abfallwirtschaft - Bayern, in: Wasser und Boden, 50. Jg., H. 6, Berlin.
- Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) (o.J.): Bayern-Agenda 21, München.
- Stadt Augsburg (div. J.): Abfallbilanzen 1992-1997, Augsburg.
- Stadt Augsburg (div. J.): Verschiedene Abfallsatzungen, Augsburg.
- Stadt Augsburg (div. J.): Verschiedene Abfallwirtschaftssatzungen, Augsburg.
- Stadt Augsburg (1998): Unsere neue Müllfibel, Augsburg.
- Statistisches Bundesamt (1990): Fachserie 19, Umwelt, Reihe 1.1; 4, Wiesbaden.
- Steffen, H. (1997): Auswirkungen der erforderlichen Deponienachsorge auf die Abfallgebühren, in: Abfallwirtschaftsjournal 1997, Heft 7-8, S. 21-23.
- Stephan, G. (1995): Ökonomie der Abfallwirtschaft, in: Junkernheinrich, M.; Klemmer, P.; Wagner, G.R. (Hrsg.): Handbuch zur Umweltökonomie, Berlin, S. 148-153.
- Stephan, G.; Ahlheim, M. (1996): Ökonomische Ökologie; Berlin u.a..
- Stößel, F.V. (1998): Outsourcing in der öffentlichen Verwaltung: ein Instrument zur effizienteren Versorgung mit öffentlichen Gütern?, Frankfurt a. M. u.a..
- Thomas, P. (1996): Sind Gebührenanreize noch zeitgemäß?, in: Schreiner, M. (Hrsg.): Gebührenmodelle und rechtlicher Rahmen in der Abfallwirtschaft. Abfallentsorgung im Umbruch, Frankfurt a. M., S. 58-62.
- Thomé-Kozmiensky, K.J. (1993): Modelle für eine zukünftige Siedlungsabfallwirtschaft, Berlin-Neuruppin
- Weidemann, C. (1996): Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft, in: Hoppe, W., u.a. (Hrsg.): Auswirkungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes auf die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, Köln, S. 49-62.
- Weiland, R. (1993): Der Abfallbegriff, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 16. Jg., S. 113-116.
- Weyreuther, F. (1997): Gebühren ohne Gegenleistung. Kosten und Leistungszurechnung bei Gebührengenerationen, in: Umwelt- und Planungsrecht 1997, S. 261-267.
- Wicke, L. (1993): Umweltökonomik. Eine theorieorientierte Einführung, 3. Aufl., Berlin u.a..
- Wittmann, R.G. (1994): Rückstandsmanagement, Stuttgart.

- Zimmermann, H. (Hrsg.) (1993): Umweltabgaben. Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung, Marburg.
- Zwehl, v. W.; Kulosa, M. (1998): Kalkulation und Ökologisierung kommunaler Benutzungsgebühren aus betriebswirtschaftlicher Sicht, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, H. 6, S. 646-664.